

प्राचीन भारतीय शासन-पद्धति

लेखक

प्रो अनंत सदाशिव भट्टतेकर, एम ए , एल एल बी , डी लिट
प्राचीन इतिहास और संस्कृति विभाग के प्रधानाचार्य,
काशी विश्व विद्यालय ।

भारत दर्पण ग्रथमाला
(प्रथम खण्ड १)

प्रकाशक तथा विक्रेता
भारती भण्डार
लीडर प्रेस, प्रयाग।

प्रथम संस्करण
मूल्य— १५)
संवत् २००४

मुद्रक
सदाशिवराव चित
भादरा प्रेस, बनारस

प्रस्तावना

मेरे प्रथम अमीतक प्रायः पहले अंग्रेजी में प्रकाशित हुए थे। पीछे
 नन्हा सरकार ने अपनी मातृभाषा मराठी में प्रकाशित किया।
 मगर 'प्राचीन भारतीय शासन पद्धति' सर्वप्रथम हिंदी में ही प्रकाशित
 हो रही है। अनेक कठिनाइयों के कारण इसका अंग्रेजी संस्करण अमी
 तक प्रकाशित नहीं हो सका। मराठी संस्करण तैयार हो रहा है। प्रथ
 का सर्वप्रथम हिंदी में प्रकाशित होना इस समय उचित ही है। निरुद्ध
 भविष्य में हिन्दू राष्ट्रभाषा के पद पर आरूढ होगी। इसलिये हिंदू
 वासियों के लिए यह आवश्यक सा हो गया है कि उनके मौलिक प्रथ
 सर्वप्रथम हिंदी में ही प्रकाशित हों।

प्राचीन भारतीय शासन पद्धति पर हिंदी में कोई ऐसा प्रथ अमी
 तक प्रकाशित नहीं हुआ है जो उसके मागोपाग निरूपण करे। अंग्रेजी
 में इस विषय पर अनेक प्रथ हैं किन्तु वे उसके अनेक पहलुओं में से एक
 या कुछ पहलुओं पर प्रकाश डालते हैं। मगर भारतीयों के राज्यशासन
 विषयक तत्वा और सिद्धांतों का मागोपाग विवेचन करके उनकी शासन
 पद्धति का साधारण और संपूर्ण वर्णन करनेवाला प्रथ अब तक अंग्रेजी में
 भी नहीं है। प्रस्तुत प्रथ इनकी पूर्ण करने के लिए लिखा गया है।

इस प्रथ की विशेषताओं पर पाठकों का ध्यान आकृष्ट करना अनु
 चित न होगा। अर्थशास्त्र, नीतिशास्त्र आदि के जो प्रथ शासनपद्धति
 का विशेष रूप से विवेचन करते हैं, केवल उन्हीं के आधार पर यह
 प्रथ नहीं लिखा गया है। इन प्रथों में अनेकविध व उपयुक्त साधन सामग्री
 तो मिलती है पर वह कहीं तक नैतिक थी और कहीं तक काल्पनिक
 दमक धार में कभी कभी संशय उत्पन्न हो सकता है। अतएव वैदिक,
 बौद्ध और जैन वाङ्मय, रामचरितगीता के समान प्राचीन इतिहास,
 मेगस्थनीस, युआनचवांग सहस्र विदेशी इतिहासकार तथा यात्रियों
 के वृत्तान्त, प्राचीन शिक्षालेखों, दानपत्रों आदि साधनों से प्रत्यक्ष ऐति
 हासिक व सत्य स अधिक भवद्द जो सामग्री प्राप्त होती है उसका

भी सहारा लेकर प्राचीन भारतीय शासनपद्धति के साधार, सामोपाग कितु अनतिविस्तृत विवेचन करने का प्रयत्न हमने इस ग्रंथ में किया है। प्राचीन भारतीय इतिहास वैदिक, उपनिषद्, मौर्य, गुप्त आदि काल सटों में विभाजित है। विवेचित सस्थाओं और शासनतत्वों का विकास उपर निर्दिष्ट कालखंडों में किन प्रकार हुआ यह दिखाने का प्रयत्न प्रत्येक अध्याय में किया गया है। विभिन्न प्रांतों में शासन सस्थाओं का विकास कभी कभी किस कारण भिन्न प्रकार से हुआ इसे भी बतलाने का, जहाँ नभव था, प्रयत्न किया गया है।

प्रथम अध्याय में प्राचीन भारत के राज्यशासन के ग्रंथों का इतिहास देकर उनका स्वरूप और उनकी विशेषताओं पर प्रकाश डाला गया है। राज्य की उत्पत्ति कैसे हुई, उसके कौन कौन से प्रकार थे, उनका स्वरूप क्या था, राज्य का ध्येय और कार्य क्या होना चाहिये आदि प्रश्नों के विषय में प्राचीन भारतीयों के क्या विचार थे, उनका परिचय द्वितीय और तृतीय अध्यायों में दिया गया है। चौथे अध्याय में राज्य और नागरिकों के परस्पर संबंध तथा विदेशियों और नागरिकों के भेदभाव किस प्रकार के थे, नागरिकों की विभिन्न श्रेणियों के अधिकार कहाँ तक समान थे—इन विषयों का विवेचन किया गया है। इन अध्यायों का संबंध इस प्रकार राज्यशासन के मूल सिद्धांतों से है।

इन अध्यायों में राज्यशासन के मूलभूत सिद्धांतों का विवेचन करके अध्याय में नृपतंत्र का विवेचन है। नृपतंत्र का विकास कैसे हुआ, कालांतर में किस मर्यादा तक वह देवी माना जाने लगा, राजा के अधिकार कैसे सीमित किये जाते थे, उसमें कितनी सफलता मिलती थी, आदि विषयों की चर्चा इस अध्याय में की गयी है।

गणतंत्रों या प्रजासत्तात्मक राज्यों की उत्पत्ति कब और कैसे हुई, उनका विकास किस प्रकार हुआ उनमें वास्तविक राज्य सत्ता सामान्य जनता के हाथ में किस अंश तक थी, उनके कौन कौन से प्रकार थे, तथा सरकार और लोकसभा एक दूसरे से किस प्रकार संबंध थे, गणतंत्रों का ह्रास और विनाश कब और क्यों हुआ इत्यादि विषयों की चर्चा पष्ठ अध्याय में की गयी है। केंद्रीय लोकसभा के अधिकारों का विवेचन सप्तम अध्याय में है।

केंद्रीय सरकार की रूपरेखा का दिग्दर्शन अष्टम और नवम अध्यायों में है। मंत्रिमंडल की उत्पत्ति, सत्ता और कार्यपद्धति का वर्णन अष्टम अध्याय में दिया है। केंद्रीय सरकार और शासनाधिकारी कार्यसंचालन किन्तु प्रकार करते थे, प्रांतीय और जिले के शासकों का निरीक्षण, नियंत्रण और पर्यवेक्षण कैसे किया जाता था, अनेक शिलालेखों और प्रथों में विखरी हुई सामग्री के आधार पर, इन प्रश्नों का उत्तर इस अध्याय में दिया गया है।

दशम और एकादश अध्यायों में प्रांतों, जिलों, नगरों और ग्रामों के शासनप्रबंध का वर्णन और इतिहास दिया है। विभिन्न प्रांतों में इस विषय में कौन कौन से भेद थे इस प्रश्न का उत्तर भी, शिलालेखों से उपलब्ध सामग्री के आधार पर, इन्हीं अध्यायों में दिया गया है।

त्रयोदश अध्याय में सम्राट् और करद सामंतों के संबंध पर प्रकाश डाला गया है और यह भी बतलाया गया है कि स्वतंत्र राज्य परस्पर कैसा व्यवहार करते थे।

राजा, गणतंत्र, केंद्रीय सभा, इत्यादि जो राज्ययंत्र के विविध अंग हैं उनका विकास प्राचीन भारत में एक कालखंड से दूसरे कालखंड में कैसे हुआ उसका सम्यक ज्ञान पाठकों को पहले तैरह अध्यायों से ठीक होना होगा। किंतु विविध कालखंडों में संपूर्ण राज्ययंत्र किन्तु प्रकार था, उका ज्ञान न होगा। इस प्रश्न का उत्तर चतुर्दश अध्याय के प्रथम खंड में दिया गया है।

प्राचीन इतिहास और सभ्यताओं का ज्ञान हमें बेजुबान के लिए ही प्राप्त न करना चाहिये, वरन् इसलिए भी कि आधुनिक समस्याओं के हल करने में हमें उनसे कर्तव्य सहायता मिल सकता है। अतएव अंतिम अध्याय के दूसरे खंड में प्राचीन भारतीय शासनपद्धति के गुण दोष, उनसे राष्ट्र को क्या लाभ पहुंचा और कौन सी हानि हुई, स्वतंत्र भारत के नव विधान के निर्माण में हमें उनसे कुछ लाभ हो सकता है या नहीं, इन प्रश्नों का विवेचन किया गया है।

यह पुस्तक एक सशोधनात्मक ग्रंथ है। जाशा है कि इसमें विशेषज्ञों को भी अनेक विषयों के बारे में कुछ नये निष्ठात और निष्कर्ष प्राप्त होंगे। ग्रंथ में प्रतिपादित सब महत्व के सिद्धांतों और विधानों के लिये मूल आधारभूत प्रथों के सदर्भ या संदर्भ पाठक-श्रेणियों में दिये गये हैं। उनसे अन्वेषकों को अधिक अध्ययन की सामग्री मिलेगी। किंतु

प्रथम का लेखन तथा विषयप्रतिपादन इस ढंग से किया है कि साधारण सुशिक्षित लोग भी इसे पढ़ कर समझ सकें तथा लाभ उठा सकें। मशोधनात्मक प्रथम रोचक एवं सुशोध भाषा में लिखने का यह प्रयत्न कर्हातक सफल हुआ है इसका निर्णय पाठक ही करेंगे।

मातृभाषा हिंदी न होने, तथा उसमें लिखने के अभ्यास के अभाव के कारण मेरे लिए हिंदी में प्रथम शिराना कष्टमय्य सा था। किंतु इस काय में मुझे मेरे भूतपूर्व छात्र तथा लखनऊ के 'स्वतंत्र भारत' के विद्वान् संपादक श्रीयुक्त अशोकजी, एम० ए०, ने अनमोल सहायता दी। इसके लिये मैं उनका बहुत कृतज्ञ हूँ। संभव है कि पाठकों को कुछ स्थानों पर मराठी भाषा के विशिष्ट शब्दों (जैसे Trustee के लिये विश्वस्त Tribute के लिए ट्रिब्युट) का वाच्य रचनाओं का आभास हो। जब हिंदी राष्ट्रभाषा होगा, और उसमें मराठी, गुजराती वगैरह आदि भाषाभाषा लिखने लगें, तब कुछ अंश तक उसका स्वरूप बदलना अनिवार्य हो जायगा। अमेरिका की अंग्रेजी में जैसे 'अमेरिकेनिज्म' आती है वैसे ही महाराष्ट्रियों की हिंदी में कुछ मराठीपन' अवश्य आयेगा। आशा है कि हिंदी की अततागत्वा उससे लाभ ही पहुँचेगा।

राज्यशास्त्र विषय के अनेक शब्दों के हिंदी प्रतिशब्द अभी तक निश्चित नहीं हुए हैं, Republic, Democracy, Oligarchy, Political obligations आदि शब्दों के हिंदी प्रतिशब्दों के विषय में अभी तक हिंदी लेखक एकमत नहीं है। ऐसे शब्दों के निर्माण तथा निश्चित करने में मुझे मेरे सहाय्यापक प्रो० बन्दीयालाल वर्मा, प्रो० केशवप्रसाद मिश्र, प्रो० विश्वनाथप्रसाद मिश्र डॉ० जगन्नाथप्रसाद शर्मा और डॉ० राजबन्धी पाटे से सहायता मिली। इसलिये मैं उनका धन्यवाद देना चाहता हूँ। नये शब्दों के निर्माण में स्वभावतः संस्कृत भाषा के शब्दभण्डार का आश्रय लेना पड़ा। इन सब शब्दों की सूची परिशिष्ट न० १ व २ में प्रथम के अंत में दी गयी है। पुस्तक पढ़ने के पूर्व यदि पाठक पहले हिंदी की और तत्पश्चात् अंग्रेजी की सूची देखें तो मुझे आशा है कि उन्हें प्रथमपठन में सहायता मिलेगी।

संस्कृतादि भाषाओं के प्राचीन ग्रन्थकारों व ग्रन्थों और प्राचीन इतिहास के अनेक राजाओं और राजवशों का काल सामान्य पाठकों को विदित नहीं होता। प्रथम में उनका अनेक बार उल्लेख करना

आवरण था। अनेक स्थानों में उनका काळ भी कोशों में दिया गया है। किंतु पाठकों के सुभीते के लिए परिशिष्ट ३ में इन सबको काळ-सूची अकारादिक्रम से दी गयी है। आशा है उसके कारण पाठकों को प्रथपठन में बड़ी सहायता मिलेगी।

पाठ टिप्पणियों में ग्रंथों के नाम का बल्लेस सक्षेप में करना अपरि-
हाय है। सश्रित ग्रंथ-नामों की अकारादिक्रम से सूची परिशिष्ट ४ में
दा गयी है। उसे भी पाठक कृपया प्रथम देखें। परिशिष्ट ५ में आधार
मूल सरसूत तथा अंग्रेजी तथा क नाम दिये गये हैं। परिशिष्ट ६ में
विस्तृत वर्णानुक्रमणिका दी गयी है जिससे पाठकों को प्रयातगत कोई
भी विषय असानो से मिल जायगा।

मेरे सहाय्यापक जीर राज्यशास्त्र के अध्यापक प्रो० कन्दैयालाल
वर्मा जी ने इस ग्रंथ की पांडुलिपि संपूर्ण पढा और उसका भाषा,
शब्द-भ्याग और सिद्धार्थों के बार में मुझे अनेक महत्व की सूचनाएँ दी।
मैं उनका बहुत आभारी हूँ। मेरे दूसरे सहाय्य पक और भूतपूर्व शिष्य
प्रो० अबध मिशोर नारायण जी ने मुझे इस ग्रंथ के मुद्रित (प्रक) देखने
में और शुद्धिपत्र बनाने में बहुत सहायता की है, जिसके लिये मैं उनको
घन्यवाद देता हूँ।

इस ग्रंथ के सप्रथम हिंदी में प्रकाशित होने का श्रेय मेरे भूतपूर्व
छात्र और भारती महर प्रथमाला के विद्वान् सपादक पंडित वासुदेव
उपाध्याय जी को है। यदि वे प्रेमादर से इस ग्रंथ के लेखन में मुझे
राम्य नियोजित न करते तो वह इतना जल्दी प्रकाशित न होता। मुझे
विरास है कि इस ग्रंथ के प्रकाशन से हिंदी भाषा भाषियों का प्राचीन
भारतीय शासनपद्धति का संपूर्ण और साधार ज्ञान प्राप्त होगा और
हमारा संस्कृत का एक अग व गुण दापा का विश्वसनाय चित्रा मलेगा।

काशी विश्वविद्यालय
वमत पंचमी २०२००४
१५-२-१९४२

}

अनंत सदाशिव अळतेकर

विषय सूची

अध्याय	विषय	पृ.
१	राज्यशास्त्र के आभार प्रभु	१
२	राज्य की उत्पत्ति और प्रकार	११
३	राज्य का उद्देश्य, स्वरूप और काय	२२
४	राज्य और नागरिक	३७
५	नृपतंत्र	४६
६	गणराज्य या प्रजातंत्र ✓	६८
७	केंद्रीय लोक-समा ✓	९१
८	समिति मंडल ✓	१०९
९	केंद्रीय शासन कार्यालय व शासन विभाग ✓	११४
१०	प्रांतीय, प्रादेशिक, जिला और नगर शासन व्यवस्था ✓	१५१
११	ग्राम शासन पद्धति ✓	१६८
१२	भाषा और व्यवसाय	१८५
१३	अंतर राष्ट्रीय संबंध ✓	२१४
१४	सिद्धांतलोकन और गुणदायक विवेचन	२३१
	परिशिष्ट १, विशिष्टाधिक शब्दसूची-हिंदी-अंग्रेजी	२४६
	परिशिष्ट २, विशिष्टाधिक शब्दसूची-अंग्रेजी-हिंदी	२५१
	परिशिष्ट ३, काक-सूची	२५१
	परिशिष्ट ४, सचित्त ग्रंथ नाम सूची	२५१
	परिशिष्ट ५, आधारभूत ग्रंथ	२५२
	परिशिष्ट ६, वर्णानुक्रमणिका	२६
	परिशिष्ट ७, पुद्धिपत्र	२७
	प्रस्तुत ग्रंथकार के अन्य ग्रंथ	२७१

प्राचीन भारतीय शासन पद्धति

अध्याय १

राज्य शास्त्र के आधार-ग्रन्थ

इस प्रथम विषय प्राचीन भारतीय राज्यतन्त्र और शासन की रूपरेखा है। उसको शुरू करने से पहले यह बताना आवश्यक है कि जिन ग्रन्थों और साधन सामग्री के सहायता से हमको इस विषय का ज्ञान हो सकता है। इससे पता चल जायगा कि इस कार्य में हमें जिन कठिनाइयों का सामना करना और जिन सीमाओं के भीतर रहना है।

व्यास राज्य शास्त्र का बाह्य-ग्रन्थ हमें ५०० ई० पू० के पहले नहीं मिलता। इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं क्योंकि व्याकरण निरुक्त और ज्योतिष ऐसे अध-नैतिक और अर्ध-धार्मिक विषयों के स्वतन्त्र बाह्य-ग्रन्थ का विकास भी ८०० ई० पू० के अन्तर्गत ही आरम्भ हुआ। अतः ६०० ई० पू० के पहिले राज्यशास्त्र के स्वतन्त्र बाह्य-ग्रन्थ की अपेक्षा नहीं की जा सकती।

वैदिक और ब्राह्मण काष्ठ में राज्यशास्त्र के प्रथम होने पर भी वैदिक बाह्य-ग्रन्थ में इतन्तुत स्फुट बचन मिलने हैं जिनसे तत्कालीन राज्यशास्त्र और व्यवस्था का थोड़ा परिचय मिल जाता है। ऋग्वेद में तो राज्यशास्त्र विषयक उल्लेख बहुत कम हैं^१। पर अथर्व वेद में उनकी संख्या पर्याप्त है। परन्तु उनका संबंध प्रायः राजा से ही अधिक है^२। यजुर्वेद की संहिताओं और ब्राह्मणों में राज्याभिषेक तथा राज्यारोहण या उसके बाद किये जाने वाले यज्ञों

१ निम्नलिखित स्थल विनोय महारव के हैं।

१० १६३, १० १७३, १० १६६, १० १२४ ८; १० ६७, ६, १० ७८ १, ४ ४२, ६ ६२, ६; ७ ६, ६, ६ ७८ ६, ४ ४, १, ३ ४३ ६, १-६ १०-१६, १ ६७ १, १ २६ ८, तथा १, १३० १।

२ निम्नलिखित स्थान महारव के हैं।

३ ४-६, ६ ८८, ६ १६, ७ १२, ६ ४० २, २० १२७, ४ २२, ६ ३१, ८ १०, ८ १३

ता वर्गन स्थान स्थान पर मिलता है। इससे राजपद की प्रतिष्ठा कैसी थी, राजकर्मचारी कौन थे, प्रजा से कौन-कौन से कर वसूल किये जाते थे इत्यादि विषय में बहुत अच्छी जानकारी प्राप्त होती है^१। इनमें बहुत से ऐसे स्थल भी हैं जिनमें विभिन्न जातियों के परस्पर सम्बन्ध, अधिकार और शक्ति का विवेचन है जिससे भी राज्यतंत्र पर पर्याप्त प्रकाश पड़ता है।

ई० पू० ८ वीं शताब्दी से व्याकरण, निष्कण्ट, छन्द और ज्योतिष आदि विषयों का विशेषाध्ययन शुरू हुआ। इन विषयों के पंडित अपने अपने विषयों पर स्वतंत्र ग्रथ लिखने लगे जिनसे अध्ययन-अध्यापन का कार्य सुकर होने लगा। राज्यशास्त्र का आरम्भ भी इसी युग में हुआ, परन्तु उपयुक्त विषयों के बाद अमवत धर्मशास्त्र के साथ। दुर्भाग्यवश इस विषय के सब प्राचीनतम ग्रथ को अमवत ई० पू० छठीं शताब्दी में रचे गये, नष्ट हो गये।

राज्यशास्त्र के निर्माताओं के सिद्धांत और ग्रथों के परिचय हमें कश्मिर महाभारत और कौटिल्य के अर्थशास्त्र से ही होता है। यद्यपि इन दोनों ग्रथों में विषय, रूप, दृष्टिकोण और परंपराएँ भिन्न हैं फिर भी इनमें उल्लिखित पूर्व ग्रंथों के नामों में अंतर नहीं है। महाभारत का इस विषय का अंशतः प्रायः सकात्मक ही है। इसमें कहा गया है कि प्रारम्भ में राजाजी ने उस समय केली हुई अराजकता का अंत करके समाज व्यवस्था पुनः स्थापित करने के लिये १ लाख श्लोकों में विशाल राज्यशास्त्र की रचना की। इसे क्रमशः शिव वेणुशास्त्र, इन्द्र, बृहस्पति तथा शुक ने सक्षेप किया^२। राज्यशास्त्र के अन्य ग्रंथकारों में मनु, भारद्वाज और गौरशिरस् का भी उल्लेख है।

इन देवताओं के नामों से यह न समझ लेना चाहिये कि इन ग्रंथों का अस्तित्व कश्मिर महाभारतकार अथवा कौटिल्य की कल्पना में ही था। प्राचीन भारत के लेखकों की यह प्रथा थी कि वे बहुधा स्वयं अज्ञात रहकर अपने ग्रंथों पर देवताओं या पौराणिक ऋषियों के नाम दे दिया करते थे। मनुस्मृति, शाश्वल्क्यस्मृति, पराशरस्मृति तथा शुक्रनीति आदि ग्रंथों के नाम इसके उदाहरण हैं।

इस निष्कर्ष की पुष्टि कौटिल्य के अर्थशास्त्र से भी होती है, जिसमें

सं० सं० ३४-५, ८९१, का० सं० ३१ १०, १५४, शं० ब्रा० १७ ३४,
५१ ११ ३४ ६-६, ४४७ ५ ३४ ५ १३ १ ३ ८, २० २-५, ४४ १,
दे० ब्रा० १ १४, २ ३३, ८ १०-१२, १४, २३ ३१, ५० ब्रा० १३ ४

अनेक स्थलों में^१ विशालाक्ष, इन्द्र (बहुदत्त), बृहस्पति, शुक्र, मनु, मारुद्राज और गौरशिरस् का उल्लेख करके इनके मतव्यों पर विचार किया गया है। इनके अतिरिक्त अर्थशास्त्र में पराशर, पिशुन, कौण्डिन्य, वातन्यायि, घोटमुख, कात्यायन, और चारायण आदि राज्यशास्त्र के प्रणेताओं की भी उल्लेख है।

अथ शास्त्रों की भाँति राज्यशास्त्र में भी विभिन्न परंपराएँ थीं। कुछ मनु प्रजापति को अपना गुरु मानते थे, कुछ देवगुरु बृहस्पति को, कुछ उनके प्रतिद्वंदी असुरों के आचार्य शुक्र उशनस् को। कुछ ब्रह्मा के अनुयायी थे तो कुछ इन्द्र के और कुछ शिव के। प्रारम्भ में शास्त्र के प्रवेशार्थियों के लिए सूत्रों की रचना हुई होगी बाद में इन्हें विशद ग्रंथों का रूप दिया गया। ये ग्रंथ लिखे तो गये मनुष्यों द्वारा पर नाम इन पर देवताओं या ऋषियों के दिये गये।

दुर्भाग्यवश इनमें से कोई ग्रंथ इस समय उपलब्ध नहीं है। ऐसा जान पड़ता है कि कुछ ग्रंथों की सामग्री तो महाभारत के शांतिपर्व के राजसूय अथर्ववेद में समाविष्ट कर ली गयी और बची ग्रंथ कौटिल्य की अनुपम रचना अर्थशास्त्र द्वारा पहले पिछाड़े गये और पीछे छुत हो गये। फिर भी कुछ १ वीं शताब्दी तक उपलब्ध थे, क्योंकि सुरेश्वरचार्य कृत याज्ञवल्क्यस्मृति का बाल-क्रीडा टीका में विशालाक्ष का एक श्लोक उद्धृत किया गया है^२।

फिर भी अर्थशास्त्र के उल्लेखों से उपयुक्त छुत ग्रंथों के स्वरूप का अंदाज लग जाता है। राज्यशास्त्र इस समय अध्ययन का नया विषय था इसलिए अनेक प्रयकार वेद, दशन तथा वातांश मुकाबले राज्यशास्त्र के महत्व की चर्चा से ही अपने ग्रंथ आरम्भ करते थे। उशनस् तो यहाँ तक कह गये हैं कि सप्तर के सब शास्त्रों में केवल राज्यशास्त्र ही अध्ययन योग्य विषय है।

इन ग्रंथों में नृपतत्र का ही विवेचन है और आदर्श राजा के गुणों और उसकी शिक्षा के षण ने ही अधिकांश स्थान ले लिया है। कौश, बल और दुर्गों के सबंध में उठनेवाली कठिनाइयों का भी सविस्तर वर्णन है। मन्त्रिमंडल के कार्य और रूप रेखा का भी विशद वर्णन मिलता है और शांत हावा है कि मन्त्रियों की सख्या और गुणों के बारे में काफी मतभेद था। राष्ट्रनीति के

१ देखिये पृष्ठ ६ १७, २७-२८, ३२-३, ६३, १७७, १९२, २२३, २२६, ३१२ ३२८-३०, ३७५, ३८२ (अर्थशास्त्र डा० शामशास्त्री संपादित द्वितीय संस्करण)

२ अथशास्त्र (त्रिवेदम् १० सी०) भाग १ भूमिका पृष्ठ ६

सिद्धांतों की भी विवेचना की गयी है। भारद्वाज की राय षड्वान के सामने झुक जाने की है तो विशालाक्ष के मत में लड़ते लड़ते मर मिटना ही श्रेयस्कर है। घात-याचि ने षाड्गुण्य के सिद्धांत को अस्वीकार और द्वैगुण्य का समर्थन किया है। मालम होता है इन प्रयकारों ने करव्यवस्था सबंधी प्रश्नों पर विचार नहीं किया, कम से कम अर्थशास्त्र में इस विषय पर इनके मतव्यों का उल्लेख नहीं है। राज्य की आय तथा प्रांतीय कर्मचारियों पर नियंत्रण के प्रश्न पर विचार किया गया है परंतु स्थानीय शासन का विषय छोड़ दिया गया है। इन प्रथा में दंड और व्यवहार (दीवानी और फौजदारी) चोरी, डकैती, गबन आदि अपराधों के लिए दंड की व्यवस्था भी है। अत में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि ये ग्रथ कौटिल्य के अर्थशास्त्र के पूर्ववर्ती थे और उनमें अर्थशास्त्र के प्रथम, द्वितीय, तृतीय, चतुर्थ और सप्तम अध्याय में वर्णित विषयों का विवेचन था। अवश्य ही अर्थशास्त्र का विवेचन उनकी अपेक्षा बहुत गहरा है।

महाभारत भी राज्यशास्त्र का महत्वपूर्ण आधार ग्रथ है। शांतिपर्व के राजधर्म पर्व के अध्यायों में राजा के कर्तव्यों और शासन-व्यवस्था के अनेक श्रमों का अत्यंत विशद वर्णन है। इसमें राज्यशास्त्र की महत्ता का वर्णन है (अध्याय ६३-६४) और राज्य तथा रानतत्र की उत्पत्ति पर महत्वपूर्ण सिद्धांत स्थापित किए गये हैं (अध्याय ५६, ६६, ६७)। कई अध्यायों में राजा और मंत्रियों के कर्तव्यों और उत्तरदायित्व का वर्णन है। (५५-५६, ७०-७१, ७६, ६४, ६६, १२०)। छ अध्यायों में कर व्यवस्था का विवेचन है (७१, ७६, ८८, ६७, १२०, १३०), परंतु राजकर्मचारियों के कर्तव्यों का विवरण अर्थशास्त्र (अध्याय २) के समान विशद नहीं है। स्वराष्ट्र शासन व्यवस्था का वर्णन अध्याय में एक अध्याय में है (८०) परंतु परराष्ट्र नीति और संधि विग्रह विषय को अधिक स्थान दिया गया है (अध्याय २०, ८६, ६६, १००-१०३, ११० और ११३)। निस्संदेह महाभारत का राजधर्म विभाग का विवेचन पूर्ववर्ती ग्रथकारों से अधिक सविस्तर और सागोपाग है। संभवत इसमें उनके कुछ सिद्धांत और कुछ श्लोकों का भी समावेश हुआ है।

शांति पर्व के राजधर्म पर्व के अध्याय के अतिरिक्त भी महाभारत के कुछ अध्यायों में राज्यतंत्र पर विचार किया गया है। समा पर्व के ५वें अध्याय में

१ देखिये - अर्थशास्त्र में पृष्ठ ३, ६८, १२७, १६१, १८२, १८३, १८६ और १८८।

आदर्श राज्यव्यवस्था का सरस और सुंदर बान है। आदिपर्व के १४२वें अध्याय में विदोष परिस्थितियों में राज्य-कारमार में कूनीति का भी समर्थन किया गया है। समावर्ध के ३२ वें और वनपत्र के २५ वें अध्याय में आपद्धम का बड़ा मनोरञ्जक विवेचन है।

महामारत के पश्चात् कौटिल्य का प्रसिद्ध अर्थशास्त्र का उल्लेख करना क्रमप्राप्त है। यह राज्यशास्त्र का महत्वपूर्ण ग्रंथ है। यह भी उपर्युक्त ग्रंथों की श्रेणी में आता है परन्तु इसमें सब विषयों का पूर्ण सविस्तर विवेचन किया गया है, पहले के आचार्यों के मतों पर विचार किया गया है और अपने मत स्थिर किये गये हैं। प्रथम विभाग में नृपतत्र से सबद विषयों का विचार है। दूसरे विभाग में अनेक अधिकारियों का कर्तव्यक्षेत्र और अधिकारों का बान किया गया है। अगले दो विभागों में दीवानी तथा फौजदारी कानून, दाय विभाग तथा रम्भरिवालों का विवेचन है। पाँचवें विभाग में राजा के अनुचरों के कर्तव्यों का बान तथा छठवें में राज्य के सप्त प्रकृतिपौ के स्वरूप और कर्तव्यों का विधान है। नौथे ६ विभागों में परराष्ट्रनीति—विभिन्न राजाओं से संबन्ध, उनको पराभूत करने के उपाय, सधि विग्रह के उपयुक्त अवसर, युद्ध चलाने के तरीके, शत्रुओं में फूट डालने के उपाय आदि का विग्रह बान है।

अर्थशास्त्र का मुख्य उद्देश्य शासन कार्य में राजा को मार्गनिर्देशन करना था। नृपतत्र या शासनव्यवस्था के मूल सिद्धांतों का दार्शनिक विवेचन उसमें नहीं मिलता है। शासन की दान्तविक समस्याओं को मुझाना हो इसका उद्देश्य था और युद्ध तथा शातिकाल में शासन पत्र का क्या स्वरूप और कार्य होना चाहिये इसका जैसा औरवार बान अर्थशास्त्र में हुआ है यह बात के ग्रंथों में—शुकनीति के अतिरिक्त—और कहीं नहीं मिलता।

अर्थशास्त्र के रचनाकाल के बारे में बड़ा मतभेद है। सर्वश्री श्यामशास्त्री गणपत शास्त्री, न० ना० लॉ, डिपथ, फ्लीट और ज्ञापसवाल के मत से यह चंद्रगुप्त के प्रख्यात मन्त्रा कौटिल्य ही की कृति है। परन्तु सर्वश्री विद्यानिष्ठ धोंगी, कीथ और देवदत्त भांडारकर का मत है कि प्रस्तुत ग्रंथ बहुत बाद में इसवी सन् की पहले कुछ शताब्दियों में लिखा गया। दोनों में स किसी

१ श्यामशास्त्री—अर्थशास्त्र की भूमिका, ज्ञापमवाच—हिंदू पौलिा अर्थविवय सी०, छॉ—इच्छकपा रिम्पू, १९२४, अर्थशास्त्र का परपरागत काल, इ० पू० ३००, स्वीकार करते हैं। मगर जोड़ी इट्टीजगनन द्व अर्थशास्त्र, कीथ—संस्कृत जितरचर, प्रष्ट ४६२ से, तथा विग्रनिष्ठ, गतिरिष्ट वर इका जितरचर भाग ३, अर्थशास्त्र इमम बहुत आवाचान समझत है।

की पुष्टि में पक्के प्रमाण नहीं मिलते और बाद में ग्रथ में थोड़ी बहुत जोड़-जाड़ होने के कारण इसके रचनाकाल की समस्या और भी उलझ गयी है। चिंमरनित्य आदि का कहना है कि यदि ग्रथ चंद्रगुप्त मौर्य के मंत्री कौटिल्य प्रणीत है तो इसमें यूनानी इतिहासकारों द्वारा वर्णित मौर्य साम्राज्य और शासनव्यवस्था का उल्लेख क्यों नहीं मिलता। इसमें नगर की प्रबंध समितियों और विदेशियों की देख रेख का जिक्र भी नहीं है। इतने अतिरिक्त इसमें कौटिल्य का नाम अन्य पुरुष में प्रयुक्त है इसने भी स्पष्ट है कि इसका लिखनेवाला कोई और ही था।

श्यामशास्त्री और जायसवाल इसके विरोध में कहते हैं कि पुस्तक ने अन्त में स्पष्ट लिखा हुआ है कि 'तदों का उच्छेद करनेवाले कौटिल्य ने इसकी रचना की है। यह कहना भी गलत है कि प्रथम मौर्य साम्राज्य के विस्तार में अपरिचित था क्योंकि उसने ठिखा है कि भारत में साम्राज्य की सीमा हिमालय से लेकर समुद्र तक हो सकती है। ग्रथ का लक्ष्य औसत या साधारण राज्यतंत्र का वर्णन करना था। विनाश साम्राज्य की स्थापना तो भारत के इतिहास की अपेक्षा करना थी अतः उसका विशेष वर्णन नहीं किया गया है। अक्सर ही अर्थशास्त्र में कृत्रिम विभागों के अध्ययनों का ही उल्लेख है, नगर पंचायतों का वर्णन सम्भवतः इसलिये नहीं किया गया होगा कि वे गैरसरकारी स्थापना थीं। भारतीय ग्रथकारों में अपने नाम का प्रथम पुरुष के बजाय अन्य पुरुष में उल्लेख बहुत साधारण बात है, इसलिए कौटिल्य के नामोल्लेख से ही सिद्ध नहीं होता कि ग्रथ कौटिल्य का रचा नहीं है।

कौटिल्य ने जिस समाज का चित्रण किया है उसमें विधवाओं के नियोग और पुनर्विवाह रुद्ध थे, विवाहविच्छेद अज्ञात नहीं था और लड़कियों का विवाह मृत्युभङ्ग के पश्चात् प्रौढ़ावस्था में होता था। यह स्थिति मौर्ययुग में थी। बौद्धों के प्रति अक्षय (पृष्ठ १६६) तथा परिवार का प्रबंध किये बिना मित्तु होने की मनाही (पृ० ४८) भी यह बताती है कि ग्रथ की रचना एतदसमय हुई जब बौद्धधर्म राजधर्म नहीं बन गया था परन्तु उसका प्रचार इतना था कि लोग परिवार छोड़कर मित्तु बनने की उद्यत रहते थे। ग्रथ में राज कर्मचारी के लिये अनेक बार 'युक्त' शब्द का प्रयोग हुआ है। व्यंग्योक्त क शिलालेखों में भी यह शब्द इसी अर्थ में प्रयुक्त हुआ है, परन्तु बाद में इसका चलन न रहा।

इन सब बातों तथा ग्रथ-समाप्ति के लोकोक्त से यह तो सिद्ध है कि कम से कम ग्रथ का मूल भाग मौर्यकाल का ही है और उसका कौटिल्य का ही विचार

हैं। बाद में उसमें इधर उधर कुछ सशोधन होते रहे। जैसे ग्रन्थ में चीन का उल्लेख अवश्य ही बाद का है क्योंकि २०० इ० पू० में चीन देश के बारे में यह नाम रूढ़ नहीं हुआ था। इसी प्रकार सुरग शब्द वाले स्थल भी बाद के हो सकते हैं, चूँकि ग्रीक 'सिरिक्स' से ही यह शब्द निकला है। पृ० २५५ में कौटिल्य के मुनाबजे भारद्वाज के विचार रखे गये हैं। इसका उद्देश्य निष्पक्षरूप से दो विरोधी सिद्धांत उपस्थित करना भाँहा सकता है, परंतु यदि भारद्वाज को प्रधानता देना उद्देश्य हो तो यह अध्यायभाग भी बाद में जोड़ा गया हो सकता है।

इस प्रकार के कुछ वाक्यों या अध्यायों को छोड़कर ग्रन्थ का शेष भाग अवश्य ही मौयकालीन और कौटिल्यकृत है।

यौद्धिक्य छोरे राजनितिज्ञ ही नहीं बरन् राजनिति के एक संप्रदाय के सस्थापक थे इसीसे उनका और उनके ग्रन्थ का बाद के युग में भी सम्मान होता रहा। राजनिति के वाङ्मय में अथशास्त्र का बड़ा स्थान है जो व्याकरण शास्त्र में पाणिनि की अप्पुष्यायी का। पाणिनि की भाँति कौटिल्य ने समस्त पृथ्वतियों को परास्त कर दिया और उनके ग्रन्थ घामे घीम उपद्रित तथा विडुन्त हा गय। पाणिनी की रचना इतनी श्रेष्ठ है कि परवर्ती वैयाकरण उसके आगे बढ़ना अशक्य समझते थे। यही भाव कौटिल्य के प्रात भी राज्यशास्त्र के विद्वानों का था^१। यही बाद में राज्यशास्त्र के मौलिक ग्रन्थों का अभाव होने का एक कारण है। इस अभाव का एक और कारण हो सकता है। २०० इ० पू० से २०० इ० तक रचित मनु, विष्णु और याज्ञवल्क्य स्मृतियों में राजा के कृत्य, राजकर्मचारियों के कर्म, दंड और व्यवहारवधान, परराष्ट्रसंबंध आदि विषयों का विवेचन किया गया है। यह विवेचन अर्थशास्त्र के समान विस्तृत तथा गभीर न होते हुए भी साधारण व्यवहार के लिये यथेष्ट था। उपर्युक्त स्मृतियों में इन विषयों के अतिरिक्त षण, आश्रम, प्रायश्चित्त जैसे विषयों का विवेचन भी मिलता था, अतः विशुद्ध राज्यशास्त्र के ग्रन्थों की अपेक्षा ये ग्रन्थ अधिक उपयुक्त और लोकप्रिय हुए।

उपर्युक्त स्मृतियों में शासनसमस्याओं का स्वरूप से ही विचार किया

१ संहृत वाङ्मय में एक और अथशास्त्र-शाहस्पथ्य ग्रन्थशास्त्र है। यह बहुत बाद की रचना है और इसमें कुछ भी नवीनता नहीं है। इसकी रचना समकाल १२वीं शताब्दी में किसी निम्न कोटि के व्यक्ति ने की और इस पर नाम दे दिया इहस्पति का जो इस शास्त्र के आदि आचार्यों में है।

गया है। यदि देश में गभीर राजनीतिक चिन्तन होता रहता तो अवश्य ही ये ग्रथ अपर्याप्त सिद्ध होते और नये ग्रथों की रचना होती। पर ऐसा न हुआ। व्यवशास्त्र, मनुस्मृति इत्यादि ग्रथों के द्वारा राज्यशास्त्रविषयक ग्रथ का स्वरूप सदा के लिये निश्चित हो गया। बाद के युग में नये सिद्धांत स्थापित ही नहीं किये गये। इसका कारण बाद के विद्वानों की बुद्धि का घर्म और नीति से अत्यधिक प्रभावित होना ही है। पहले के आचार्यों का मत था कि राजा प्रजा का स्वयं है और अत्याचारी राजा को मारना पाप नहीं। यदि राज हत्या के प्रश्न पर विशुद्ध लौकिक और 'यवहारिक दृष्टि से विचार किया गया होता तो बहुत से नये सिद्धांत और ग्रथ रचे गये होते। प्रजा के सेवक होने के कारण राजा के क्या कर्तव्य हैं, राजा यदि निरनुग्रह शासन करने लगे तो प्रजा उसका वैधानिक या 'यावहारिक प्रतिकार कैसे करे, किस स्थिति में प्रजा राजनिष्ठा कर्तव्य से मुक्त होती है और राजा को मर देना बंद कर सकती है, किस प्रकार जनमत प्रभावो हो, राजवध व अत्यातिक उपाय से पहले प्रजा कौनसे सौम्य उपाय व्यवहार में आ सकती है। राजसैन्य के मुकाबले में ये कदांतक सफल हो सकते हैं, ये सब ऐसे प्रश्न हैं, जिन्हें विचारने से अनेक नये सिद्धांत प्रकाशित हुए होते और इस विषय पर बाद की शताब्दियों में प्रचुर साहित्य रचा जाता। परन्तु हमारे आचार्यों ने फल धार्मिक और नैतिक दृष्टि ही इस प्रश्न पर विचार किया। राजाका कर्तव्य तनमनधनसे प्रजापालन था। यदि वह कर्तव्य से च्युत होता है तो देवता उसे दंड देंगे। प्रजा के पास उसके प्रतिकार का कोई 'यवहारिक उपाय नहीं था। अनेक स्थलों पर यह कहा गया है कि दुराचारी राजा पागल कुत्ते की भांति बच्य है, परन्तु कैश और किनके द्वारा यह नहीं बताया गया। काव्य और दर्शन शास्त्र में भारतीयों की इस समय नवनवो-नेपशांतिनी प्रतिभा गुणोत्तर युग में इस क्षेत्र में न जाने कैसी निस्तेज थी हो गयी।

उत्पत्ती लेखों से पता चलता है कि स्थानीय शासन और कर-वस्था में देश के विभिन्न भागों में बहुत वैभिन्न्य था। विभिन्न राज्यों में समय समय पर नये नये कर लगाये जाते थे और भिन्न भिन्न प्रांतों में स्थानीय शासन का विकास भिन्न भिन्न प्रकार से हुआ था। इन नये विधियों पर भी नये ग्रथ लिख जा सकते थे। पर ऐसा सम्भव इसलिए नहीं हुआ कि पर और स्थानीय शासन विभिन्न प्रदेशों की प्रथाओं के अनुसार होते थे और राज्य शास्त्र प्रमाणभूत ग्रथों में इन स्थानीय विभिन्नताओं का ध्यान नहीं दिया जाया था।

मौर्य शासनपद्धति से गुप्तों की शासनपद्धति काफी विभिन्न थी, अंगे चलकर हथ और उसके उत्तरकालीन राजाओं के समय में भी इस क्षेत्र में कुछ फेरफार हुए। इस विषय पर ग्रथ लिखे जा सकते थे। किंतु ऐसा नहीं हुआ। मालूम होता है कि राज्यशास्त्रों की सम्मति में ये फेरफार विशेष महत्व के नहीं थे, इसलिये नये ग्रथ नहीं लिखे गये।

कुछ लोगों का अनुमान है कि कौटिल्य के बाद राजनीति के ग्रथों के अभाव का कारण इ० पू० २०० से ३०० इ० तक के विदेशी आक्रमण और विदेशी राज्यों की स्थापना है। परंतु यह ठीक नहीं क्योंकि यूनानी, शक, पहलव कुशान राजाओं के राज्य पभाव के परे बहुत थोड़े समय तक ही रह सके। मध्यदेश और बिहार, जो ५०० इ० पू० से ही आये सस्कृति के केंद्र थे, विदेशी राज्य से मुक्त ही रहे।

अतः हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि ईसा के प्रथम सहस्राब्द में राजनीति के साहित्य क्षेत्र में मौलिक ग्रथों के अभाव के कारण कौटिल्य के अर्थशास्त्र का सर्वोत्कृष्ट प्रभाव, राजनीतिक चिंतन का अभाव और शासन-व्यवस्था में किसी महत्वपूर्ण विकास का न होना हो या। कुछ एक मामूली ग्रथ या समूह अवश्य बनाये गये परंतु उनमें कोई नई बात न थी।

पश्चिमी काल में जो कुछ ऐसे ग्रथ रचे भी गये उन पर अर्थशास्त्र की ही धाक स्पष्ट दिखाई देती है। उदाहरण के लिए कामदकीय नीतिशास्त्र को लोजिये जो समवत गुप्तकाल में ५०० इ० के आस-पास लिखा गया। यह कौटिल्य के ग्रथ का छोटी-बूढ़ सचेपीकरण माना है। इसके गुप्तनाम लेखक ने इसे अनुष्टुप उ० में इसीलिए बौधा कि विद्यार्थी इस प्रामाणिक ग्रथ को कठोर्य कर सकें। परंतु इस ग्रथ में शासन-व्यवस्था का वर्णन नहीं किया गया है। राजा और उसके परिवारों के वर्णन ने ही सारी जगह छरू ली है इससे पता चलता है कि इस समय नृपतत्र कितना शक्तिशाली हो चुका था। अर्थशास्त्र का गगतत्रवाला अप्पाय इसमें है ही नहीं क्योंकि समवत इस समय तक गगतत्रों का अस्तित्व ही भिड चुका था। दोबानो और फौजदारी कानून, दायविभाग, वर्णव्यवस्था इत्यादि विषय भी छोड़ दिये गये हैं क्योंकि स्मृतिशास्त्रों ने इस अपना विशेष विषय बना लिया था।

शुक्रनीति भी प्राचीन भारतीय राज्यतत्र के अध्ययन के लिए बड़े काम की है। इसकी रचनातिथि अनिश्चित है। अथ ग्रथों के समान इसमें भी राज्य व्यवस्था शासन तत्र का सैद्धांतिक विवेचन नहीं किया गया है परंतु इसमें शासन-व्यवस्था का वैसा संशोर्षाग विवरण है वैसा अर्थशास्त्र के बाद के किसी

अथ ग्रन्थ में नहीं है। इस ग्रन्थ के समय तक गणतंत्रों का नामनिर्णय मिट चुका था अतः इसमें भी नृपतन्त्र का ही वर्णन है। राजा और उसके मंत्रियों तथा कर्मचारियों के धर्मों के अतिरिक्त इसमें परराष्ट्र और राजनीति का वर्णन बड़े विस्तार से किया गया है। न्याय की व्यवस्था का भी इसमें पूरा विवरण है। प्रभुत्व समाज शासन और समाज नीतिके कुछ प्रश्नों पर भी विशद विचार किया गया है। इस ग्रन्थ की रचनाशीली और समाजचित्रण कामदक्षीय नीतिसार और नारदस्मृति जैसा ही है अतः इसे ८वीं शताब्दी के अंतिम चरण में रखा जा सकता है। इसका कुछ श्लोक जिनमें उत्तर पश्चिम में यज्ञों के होने का उल्लेख और ताप तथा बारूद का वर्णन है (चौथा अ० ७, १९३) बाद के हो सकते हैं। कुछ विद्वान् इस १६ वीं शताब्दी में रल्लते हैं परन्तु यह गलत है क्योंकि ११०० स १६०० के बीच में रचे गये ग्रन्थों से इसकी शैली और विचारधारा एकदम भिन्न है।

११०० ई० के बाद से भारतीय वाङ्मय की अधिवाश शाखाओं से मौलिकता जाती रही। राज्यशास्त्र भी इसका अपवाद नहीं है। ११०० स १७०० तक बहुत से कल्पनात्मक ग्रन्थ रचे गये जिनमें धर्म के विभिन्न अंगों का विस्तार वर्णन किया गया है। राजनीति पर भी इन ग्रन्थों में अल्पांश लिखे गये हैं किन्तु उनमें नाबोन्म्य चिन्तन नहीं है। इस श्रेणी के कुछ उल्लेखनीय ग्रन्थ ये हैं। लक्ष्मीधर (११२५) का राजनीति कल्पतरु, देवगमट्ट (१३०० ई०) का राजनीतिकान्ठ, चंडधर (१३२५ ई०) का राजनीति रत्नाकर, नीलकण्ठ (१६२५ ई०) का नीतिमयूख तथा मित्र मित्र (१६२० ई०) का राजनीति प्रकाश। अधिकतर ग्रन्थ पुरोहितों के कर्मकाण्ड की दृष्टि से लिखे गये हैं। राजनीति प्रकाश में राज्याभिषेक का वर्णन १०० पृष्ठों में है। नीतिमयूख में बड़े विस्तार से बताया गया है कि राजा किन प्रकार नर्राये, और चौर करायें दुस्वप्न और अपशकुन होने पर क्या करे और उपद्रवों का नियंत्रण के लिए क्या शांति करायें। इन ग्रन्थों में अमात्य, दुर्ग, कीय परराष्ट्र और राजनीति का भी वर्णन है परन्तु उसमें कोई भी नवीनता नहीं है। इन विभिन्न विषयों पर पुनः आचार्यों के ही उद्धरण अधिकतर दिए गये हैं। शिवाजी के मंत्री रामचंद्र पंत अमात्य ने भी मराठी में १६८० ई० के लगभग राजनीति पर एक छोटी सी रचना की थी परन्तु इसमें भी कोई नये विचार नहीं हैं। प्राचीन राजनीति के विद्यार्थियों को इन मध्यकालीन ग्रन्थों से बहुत कम सहायता मिल सकती है।

अध्याय २

राज्य की उत्पत्ति और प्रकार

राज्यशास्त्र के आधुनिक ग्रंथों में राज्य की उत्पत्ति पर बड़े विस्तार से विचार किया जाता है। सबसे प्रथम राज्य की किस प्रकार उत्पत्ति हुई इससे तत्कालीन प्रमाण तो मिल नहीं सकते। सामाजिक या राजनीतिक संघटन से परिचित लोगों ने भिन्न भिन्न समय पर अपने राज्य की किस प्रकार स्थापना की इसके उदाहरण इतिहास में बहुत मिलते हैं पर पहले पहल मनुष्य ने राजनीतिक संघटन का ज्ञान प्राप्त करके किस प्रकार राज्य की स्थापना की इसकी तो पुराणों और किंवदंतियों के सहारे कल्पना ही की जा सकती है। आधुनिक लेखक वैज्ञानिक प्रणाली और विकासवाद के सिद्धांतों के आधार पर अपना अपना मत प्रतिपादन करते हैं। इस समय में आदिम अवस्था में रूनेवाली जंगली जातियों की स्थिति के निरीक्षण से उनके कुछ सिद्धांतों की पुष्टि भी होती है। परंतु पुराने विचारकों को, चाहे वे पूर्व के हों या पश्चिम के, ये संघटन उपलब्ध न थे। प्राचीन भारत में अधिकतर संस्थाओं की उत्पत्ति देवी ही मानी जाती थी और राज्य की उत्पत्ति भी इसी प्रकार समझा जाती थी।

महामारत^१ और दीर्घिकाय में^२ राज्य की उत्पत्ति पर विचार किया गया है और विभिन्न संप्रदाय तथा समय के होनेपर भी दोनों ग्रंथों के विचारों में महत्वपूर्ण साम्य है। दोनों का कहना है कि मनुष्य समाज की सृष्टि के बाद बहुत दिनों तक सतयुग, सुख और शान्ति का स्वर्णकाल रहा, लाग स्थावत धार्मिक होते थे और सरकार तथा कानून या विधिनियमों के बिना ही शान्ति व्दर सदाचारपूर्वक रहते थे। भारत में ही नहीं पश्चिम में भी सृष्टि के आदिकाल में स्वर्णयुग की कल्पना की गयी है।

प्लेटो आदि कुछ यूनानी लेखकों ने भी इस धारणा का उल्लेख किया है कि सृष्टि के आदि में शान्ति और सदाचार के स्वर्ण युग का दीर्घ दौर था जिसके

१ दाक्षिण्य, अध्याय २८

२ भाग ३, पृ० ८९-९४

सामने बतमान अच्छे से अच्छे राज्य भी पीके हैं।^१ अठारहवीं शताब्दी का फ्रेंच प्रथकार इसी भी आदिम स्वर्णयुग पर विश्वास रखता था।

महाभारत में लिखा है कि बहुत समय तक बिना राजा और यायाचीश के ही समाज सत्पथ पर चलता रहा परंतु बाद में किसी प्रकार अघपतन आरंभ हो गया। लोग सदाचार से भ्रष्ट होकर स्वार्थ, लोभ और धासना के बश में हो गये और जिस स्वर्गीय व्यवस्था में वे रहते थे वह नरक बन गयी। मात्स्य-याय, जिसकी लाठी उसकी भंस, का बोलबाला हुआ। बलवान् निर्बलों को खाने लगे। देवता भी यह सब देखकर चिंतित हुए और उन्होंने इस दुदशा का अंत करने का निश्चय किया। लोग भगवान् ब्रह्मा के शरण में गये। ब्रह्माजी इस निश्चय पर पहुँचे कि मनुष्य जाति को सब ही रक्षा हो सकेगी जब एक आचारशास्त्र बनाया जाय और उसे राजा के द्वारा कार्याचित किया जाय। अतः उन्होंने एक विस्तृत विधान बनाया और अपने मानस पुत्र विरजस की सृष्टि करके उसे राजा बनाया। जनता ने भी उसके अनुशासन में रहना स्वीकार किया। इस विवरण से स्पष्ट है कि राज्य की उत्पत्ति दैवी मानी जाती थी, राजा के राज्याधिकार का आधार उसकी दिव्य उत्पत्ति भी थी और इस पतित क्षीयन के अंत करने की नीयत से उसकी आज्ञा मानने के लिए प्रजा की सहमति थी। यहाँ इस बात का भी उल्लेख कर देना उचित है कि ईसाई मत के प्रभाव के कारण यूरोप में भी राजा के दैवी उत्पत्ति के सिद्धांत का बहुत बोलबाला था। खासकर मध्ययुग में तो राजा ईश्वर का प्रतिनिधि और उसके अधिकार ईश्वर प्रदत्त माने जाते थे। इस्लाम में भी बादशाह खुदा का प्रतिबिंब समझा जाता था।

१ कुछ निरीक्षकों का कहना है कि १६ वीं सदी में भी अफ्रीका तथा आस्ट्रेलियामें ऐसी जगहों जातियों विद्यमान थी, जो शासनसूत्र से अपरिचित होने पर भी पूरे सौहार्द और आनंद से रहती थीं। परंतु समभव है कि ये निरीक्षक उनकी भाषा न जानने और अधिक देर तक साथ न रहने के कारण इन जातियों की वास्तविक स्थिति न जान पाये हों।

२ नियतस्य नरपात्र शृणु सवमशेषत । यथा राज्य समुत्पन्न भात्री कृत युगेऽभवत् ॥ नैव राज्य न राजासीत् च द्रवो न दाहिक । धर्मैषैव प्रजा सर्वा इच्छति स्म परस्परम् ॥ पाश्यमानास्तपायान्य नरा धर्मैण भारत ॥ दैव्य परमुपाश्रमुत्तरताम्नोह आविषात् । प्रतिपत्तिवियोगाच्च धर्मस्तेषामनोनशत् ॥ कामो नामापरतत्र प्रत्यपद्यत वै प्रभो ।

दीर्घनिकाय का विवरण^१ भी बहुत कुछ महाभारत के ही समान है। बौद्ध इस्वर को नहीं मानते थे अतः प्रजा द्वारा प्रथम राजा की सृष्टि का क्या उन ग्रंथों में स्वभावतः ही नहीं है। परन्तु उनमें यह कहा गया है कि बहुत पहले स्वर्गयुग था, जिसमें दिव्य और प्रकाशमान, गरीरवाले मनुष्य घन से आनन्दपूवक रहते थे। किसी प्रकार इस आदर्श समाज का अधःपतन हुआ, अघाधुषी और अय्यवस्था का दौरा हुआ और सभी जन इस दुःखवस्था का श्रत करने के लिए अघोर हो उठे। श्रत में 'महाजन सम्मत' नामक एक दिव्य और अयोनिज पुरुष का प्रादुर्भाव हुआ। वह बुद्धिमान् धार्मिक और योग्य था और सब जनों ने इससे अपना राजा होने और अय्यवस्था का श्रत करने की प्रार्थना की। उसने प्रजा की बिनती स्वीकार की और जनता ने उसे अपना राजा बनाया तथा उनकी सेवाओं के बदले में अपने धान का एक अंश देना स्वीकार किया।

हिंदू और बौद्धों की यह धारणा कि शासन सस्था के विकास से पूर्व स्वर्गयुग था इस बात की सूचिका है कि वे राज्य के पहले समाज की उत्पत्ति मानते थे। यही ठीक भी है। भाषा का जन्म पहले होता है व्याकरण का बाद ही।

नारद^२ और बृहस्पति^३ भी स्वर्गयुग और उसके बाद की अय्यवस्था का उल्लेख करते हैं पर राज्य की उत्पत्ति के बारे में कोई उद्योगी बात नहीं कहते हैं।

उपर्युक्त उद्धरणों से सिद्ध होता है कि पौराणिक सतयुग की चाहे जो अवस्था रही हो जहाँ तक शत इतिहासका सबब है हिंदू विचारक यह मानते थे कि समाज की रक्षा और विकास के लिए शासन सस्था का अस्तित्व अनिवार्य है और उसके बिना कोई समाज टिक नहीं सकता^४। राज्य को देवी सस्था मानने का अर्थ यही है कि वह समाज के ही समान प्राचीन है और उसकी उत्पत्ति का कारण मनुष्य की सहजत सामाजिक और राजनैतिक प्रवृत्ति ही है।

महाभारत के विवरण से यह प्रतीत होता है कि समाज के मानने से ही विरचस राजा हुआ और दीर्घनिकाय तो स्पष्ट ही कहता है कि 'महाजनसम्मत्'

^१ भाग ३, पृ० ८४-६

^२ अध्याय १—२।

^३ ,, १११

^४ अराजक नाम रह पाएतु न सका।

लोगों की प्रार्थना पर ही व्यवस्था दूर करने पर तैयार हुए। तब लोगों ने उन्हें राजा बनाया। इन विवरणों में समाज की सहमति अथवा इकरारनामे में ही राज्य की स्थापना का भाव निहित है। धर्म सूत्रकारों का भी यह मत है क्योंकि वे लिखते हैं कि राजा प्रजा का सेवक है उसका कर्तव्य उनका सर्जन है और उसे प्रजा की श्राय का १/६ वा भाग अपने वेतन के रूप में मिलना चाहिये^१। हिंदू विचारकों ने इकरारनामे के इस सिद्धांत पर अधिक जोर समभवतः इसलिए नहीं दिया कि वे उसे समाज और सरकार को मूल उत्पत्ति के लिए अनुपयुक्त समझते थे और मनुष्य की स्वाभाविक समाजनिष्ठता को ही उत्तरदायी मानते थे।

अब लोग समझ गये हैं कि सहमति का सिद्धांत इतिहास की दृष्टि से अशुद्ध और तक की दृष्टि से लचर है। सहमति द्वारा सभ्य एवं राजनीतिक दृष्टि से विकसित जातियों द्वारा विशिष्ट राज्यों की स्थापना समभव है। पर प्राकृतिक व्यवस्था में सबसे पहले राज्य की स्थापना कैसे हुई यह गुरभी इस सिद्धांत से नहीं तुलना सकती। सहमति या इकरार उस समाज में हो सकता है जहाँ लोग अपने और दूसरों के अधिकारों और कर्तव्यों को समझते हों, उस समाज में नहीं जहाँ लोग बनचरों की भांति रहते हों। फिर भी इस विषय में भारतीय विचारों की परिश्रम से तुलना लाभकर होगी।

प्राचीन ग्रीक या रोमन विचारकों ने इस सिद्धांत का उल्लेख नहीं किया है। इसका विकास यूरोप में प्रोटेस्टेंट आंदोलन के बाद ही हुआ। हॉब्स, लॉक और रूसो इसके प्रमुख समर्थक हैं।

बहुसंख्य प्राचीन भारत के विचारकों के समान हॉब्स का भी यह मत था कि सभ्यता के प्रारंभ में अराजकता थी, इरेक मनुष्य यथासंभव दूसरे को दबाना चाहता था। इस अवस्था से उक्तता कर लोगों ने आपस में यह तय किया कि वे अपने अनियंत्रित अधिकार एक शासक को सौंप दें। मगर जनता और शासक में कोई इकरार न था न उसके अधिकारों पर कोई नियंत्रण लगा रखा था। इस अवस्था से शासक को जो अधिकार प्राप्त हुए उनको लोगों को वापस लेने का भी कोई अधिकार न रहा। हिंदू विचारकों में और हॉब्स में बहुत कुछ साम्य है। वे भी मानते हैं कि पहले अराजकता थी और जब पहला राजा प्रसन्नदेव ने निर्माण किया तब उसमें और जनता में कुछ 'समय' या इकरार न हुआ था। मगर उनका यह स्पष्ट कहना है कि यदि

'समय' को शर्तों से न हो तो ईश्वर निर्मित धर्मशास्त्र के नियमों से राजा को सत्ता नियंत्रित रहती है।

लॉक के मतानुसार राज्य की स्थापना से पहले की अवस्था प्रायः हिंदू पुराणों के सतयुग के समान ही थी। लोग प्रकृति तथा विधेक के नियमों का पालन करते थे और प्रायः एक दूसरे की जानमाल को नुकसान न पहुँचाते थे। मगर व्यक्ति-व्यक्ति की बुद्धि में भेद और स्वार्थों के स्वार्थ से प्राकृतिक नियम कौन है, इस प्रश्न पर कभी कभी मतभेद उत्पन्न होते थे। मगर समाज में कोई अधिकृत न्याय करनेवाले या दंड देनेवाले न थे जिसके कारण सभी न्यायाधीश और दांडिक हो सकते थे। इसमें गड़बड़ी होने लगी और उसके बचने के लिए लोगों ने आपस में 'समय' या इकरारनामा किया और सरकार की स्थापना की और उसे कुछ अधिकार सौंप दिये। इस मूल 'समय' से राजा और प्रजा दोनों भी समान रूप से बंधे हैं।

हिंदू विचारकों ने भी यह मान लिया है कि पहले सतयुग था और किसी प्रकार से लोभ और मोह के बंध में हाँ जाने से लोगों का अधःपतन हुआ और शासन-व्यस्था की आवश्यकता उत्पन्न हुई। मगर सतयुग के लोग एकाएक लोभवश कैसे हुए यह जैसे हिंदू विचारक ठीक तरह से कह नहीं सकते उसी प्रकार लॉक भी यह नहीं समझ सकता है कि प्रकृति तथा विधेक के नियमों का पालन करनेवालों में स्वार्थजय झगड़े कैसे होने लगे, और ऐसे समय हरेक व्यक्ति समाज में न्यायाधीश और दांडिक कैसे हो सकता था। मूल 'समय' (इकरारनामा) की शर्तों से लॉक राजा के अधिकार का नियंत्रण करना चाहते हैं, हिंदू विचारक मूल देवी-शास्त्र के नियमों से।

प्राचीन भारतीय आचार्य लॉक और हॉब्स की भाँति बुद्धिवाद के युग में नहीं रहते थे। उन्होंने इन प्रश्नों पर अधार्मिक और अधशैक्षिक दृष्टि से ही विचार किया था। अतः न तो वे इस समस्या के तल तक पहुँच सके और न शासन-व्यस्था तथा प्रजा के अधिकारों की भी स्पष्ट सीमा निर्धारण कर पाये। उन्होंने यह तो कह दिया कि राज्य द्वारा अपने सरत्तग और सत्ता के बदले ही प्रजा राजा का कर देती तथा उसका अनुशासन मानती है और राजा के कर्तव्य-व्युत्त-ज्ञान पर उस दृष्टि और मार डालने का भी प्रजा को अधिकार है, पर उन्होंने यह कहीं नहीं बताया कि किन किन परिस्थितियों में राजा इकरारनामा तोड़ने का दोषी समझा जाय और किन व्यावहारिक विधान-सुक्त साधनों द्वारा प्रजा उससे इकरारनामे की शर्तों का पालन बाध्य रूप से करावे। आततायी राजा को दृष्टि या बंध करने का अधिकार प्रजा को देना ही इस बात का प्रमाण है

कि प्रजा ही राजसत्ता की मूल अधिकारी है और उसी का अधिकार सर्वोच्च है। परन्तु राजच्युत करना तथा राजवध करना बड़ा उग्र और कठिन उपाय है। ज्यादा अच्छा होता यदि हमारे आचार्यों ने राजा पर अकुशल रखने के लिए कोई सदा व्यवहार में लाने योग्य वैधानिक माग निकाला होता। परन्तु हमें यह भी याद रखना चाहिए कि इस प्रकार का वैधानिक माग यूरप में भी आधुनिक काल में ही पूर्णरूप से बन पाया है।

अर्वाचीन विचारकों ने राज्य की उत्पत्ति के बारे में और भी कल्पनायें की हैं। कुछ लोगों का कहना है कि बहुत पुराने जमाने में लोगों ने खेच्छा से कुछ व्यक्ति विशेष को अधिकार दिया। या ता वह पुरोहित या जो देव ताओं को प्रसन्न कर सकता हो, या वह मन्त्रवेत्ता या जो मन्त्रबल से पानी बरसा सकता हो अथवा वह वैद्य या जिसमें रोग दूर करने की क्षमता थी। इस प्रकार अधिकार पा जाने पर, अपने रोग से और बाद में बलप्रयोग द्वारा भी इसके लिए अपने अधिकार कायम रखना या उनका विस्तार करना कठिन न था। संभव है कि कुछ जातियों में इस प्रकार भी शासन सत्ता या राजा की उत्पत्ति हुई हो। पर आर्य जातियों में पितृप्रधान सम्मिलित कुटुंब पद्धति के ही बीजम घरे धीरे राज्यविकास अधिक सुक्ति-युक्त प्रतीत होता है।

तुलनात्मक भाषाविज्ञान से इस बात के प्रमाण मिलते हैं कि अपने आदि देश में भी आर्य सम्मिलित कुटुंबों में ही रहते थे। इन कुटुंबों में दादा पिता, चाचा, भतीजे, लड़के और पतोहू सभी थे।^१ होमर के काल में दो दो सौ और तीन तीन सौ 'यत्तियों' के परिवारों का उल्लेख मिलता है।^२ इस परिवार के गृहपति को परिवार के सदस्यों पर पूर्ण प्रभुत्व था। उसे अपने वधवर्ती किसी भी 'यत्ति' को बेचने, बंधक रखने या अपराध करने पर अगच्छेद और वध करने का भी अधिकार था। प्राचीन रोम में परिवार के गृहपति को ये अधिकार थे और कुछ वैदिक सूत्रों में भी पिता की आज्ञा से अपराधी पुत्र के बेचने या उसकी आँखें फोड़ी जाने का वचन है।^३ प्रागैतिहासिक काल में

१ अधिकांश यूरोपीय (Indo European) भाषाओं में चाचा, भतीजा, ससुर, सास, पतोहू आदि शब्द एक ही धातु से निकले हैं।

२ प्रायम के १० घेरे और १२ घेटियों थीं और वे अपनी पत्नी, पति, और सहाय के साथ एक ही घर में प्रायम के साथ रहते थे।

३ ऋग्वेद ७ ११६ १०—में वर्णन है कि ऋत्विज्य को असावधानी से इसके पिता की १०० भेड़ें एक भेड़िया खा गया। पिता ने क्रुद्ध होकर

सभी आर्य जातियों में कुटुंब के गृहपति के अधिकार और पद प्रायः राजा के ही समान थे। जब कुटुंब सस्था का विस्तार हुआ और उसने एक ही गाव में रहनेवाले काल्पनिक या वास्तविक पूर्वज से उत्पत्ति माननेवाले अनेक कुलों के रूप का रूप धारण किया तब गृहपति के अधिकारों के क्षेत्र की वृद्धि के साथ साथ उसकी व्यापकता में कुछ कमी भी आयी। गाव के सबसे बड़े कुल के सबसे बड़े गृहपति को सारा समाज अत्यंत आदर में देखता था और अन्य ग्रामवृद्धों की सलाह से वह ग्राम की व्यवस्था करता था।

ऋग्वेद से ज्ञात होता है कि तत्कालीन आर्य समाज कुटुंबों, जामनों, विशों और जनों में विभाजित था। जामन् उभयवत एक ही पूर्वज के वंशजों का ग्राम था। इस प्रकार के कई ग्रामों का समूह विश कहलाता था और इनका मुखिया विशपति। विश का संघटन बड़ा दृढ़ था और लड़ाइयों में हरेक विश की अपनी अलग टुकड़ी होती थी। कई विशों को मिलाकर जन बनता था जिसके प्रमुख का जनपति या राजा कहते थे। प्राचीन रोम की समाज व्यवस्था और ऊपर वर्णित वैदिक समाज-व्यवस्था में अद्भुत साम्य था। वहाँ भी सबसे छोटा अंग 'जेस' एक ही वंश के कुलों का समूह था, कई जेस मिलकर 'क्यूरिया' और १० क्यूरियों की एक 'ट्राइब' बनती थी। इस प्रकार वैदिक जन, रोम के 'ट्राइब', विश, 'क्यूरिया' और जामन् 'जेन्स' के बराबर था।

उपलब्ध प्रमाणों से स्पष्ट है कि आर्य आर्य जातियों की मूर्ति भारत में भी प्रागैतिहासिक काल में समुक्त कुटुंब से ही शासन सस्था का विकास हुआ। कुटुंब के गृहपति का आदर और मान स्वाभाविक था ग्राम के मुखिया और जनपति भी इसी परंपरागत सम्मान के भाजन हुए, और कालांतर में ये ही सरदारों और राजाओं के पदपर प्रतिष्ठित हुए। राज्यों के विस्तार के साथ राजा के अधिकारों का भी विस्तार होता रहा।

शासन सस्थाओं के प्रकार

अब हमें यह देखना है कि प्राचीन भारत में कितने प्रकार की शासन

(क्रमशः)

उसकी शॉलें फोड़ दी तब भरिबनो ने उसे नेत्रदान दिया। शुक्ररथेप को उसके पिता ने अकाञ्छीवित्त परिवार के प्राण्य के लिये देब दिया था।

(वे. प्रा. सप्तम १५)

१. स इन्द्रनेन स विशा स जग्मना स पुत्रैर्वाज मरते घना नृमि । ८-२६ ३

मस्याएँ थीं। प्राचीन लेखकों ने इस विषय के विवेचन पर अधिक ध्यान नहीं दिया है। कारण उनके समय में नृपतत्र का ही बोलबाला था। यदि प्रजातत्र या उच्चवर्ग-तत्र के नागरिक ने दडनीति का कोई प्रयत्न रचा होता तो उसमें नृपतत्र, प्रजातत्र और उच्चवर्ग-तत्र आदि विविध प्रकार की शासन-संस्थाओं के गुणागुण का विवेचन अवश्य होता, परंतु ऐसा न हुआ। हमारे लेखक घूम घूमकर केवल एक ही प्रकार नृपतत्र पर ही आते हैं। चन्ते चलते कुछ ने 'सर्षों' का उल्लेख मात्र कर दिया है। हम देख चुके हैं कि बहुत काल तक भारत में इन राज्यों का ही प्रचलन रहा। विश्वपति, जनपति आदि के उल्लेख में अनेक जगह मिलते हैं और उनके अतिरिक्त स्थान स्थान पर यदु, पुरु, अणु और तुवशु आदि विशिष्ट जनों का भी उल्लेख प्रचुगता से किया गया है। कहा जाता है कि विश्वामित्र के स्तवन से भारतजनों का रक्षा हुई^१। राजसूय यज्ञ में राजा किसी प्रदेश या राज्य का नहीं बल्कि मारतो या कुरुपाचालों का शासक घोषित किया जाता है।

उत्तर वैदिक काल में प्रादेशिक राज्य की भावना का विकास होने लगता है। अथर्व वेद में इसका स्पष्ट उल्लेख है।^२ तैत्तिरीय संहिता में ऐसे अनुष्ठान का वर्णन है जिससे राजा अपने 'विश्व' पर प्रभुता या स्वता है पर 'राष्ट्र' या देश पर नहीं।^३ माद्वण यादूमय में अक्षर सम्राट् का सागरमेखला पृथ्वी में अधिपति के रूप में वर्णन है अनेक जनों के अधिपति के रूप में नहीं। स्पष्ट है कि इस समय तक प्रादेशिक राज्य की धारणा जड़ पकड़ चुकी थी।

वैदिक काल में नृपतत्र ही प्रचलित था। राजा, महाराजा और सम्राट् आदि उपाधियाँ राजाओं के पद, गौरव और शक्ति के अनुहार दी जाती थीं। कुछ राजा 'स्वराज' और 'मोज' कहलाते थे। इन उपाधियों का निश्चित अर्थ बतलाना कठिन है।

राज्याभियेक में कमी कमी कहा गया है कि इस संस्कार से शासक को एक साथ राज्य, स्वराज्य, मोज, वैराज्य महाराज्य और स्वराज्य पद प्राप्त होंगे। इससे स्पष्ट होता है कि ये उपाधियाँ विभिन्न प्रकार के राज्यों की सूचिका हैं

१ विश्वामित्रस्य स्तुति ब्रह्मदे भारत जनम् । ३-२३-२

२ २० २२७ ६-१०, १६ ३० ३-४३ ४ २, ६ ६८ २।

३ २ ३ ३-४।

४ ऐ मा ८ २ ६, ८ ३ १३।

तै स २ ३ ३-४।

या नहीं। यह भी हो सकता है कि राज्याभिषेक उत्कार का महत्व दिखाने के लिए ही पुरोहित ने कह दिया हो कि उसके इन सब विभिन्न पदों की प्राप्ति हो सकती है। इस धारणा का समर्थन ऐतरेय ब्राह्मण के इस कथन से भी होता है कि देश के विभिन्न भागों में राज्य, मौज्य, वैराज्य और साम्राज्य आदि विविध प्रकार के राज्य थे।^१

वेदोत्तर युग में एक सम्राट् के करद सामत के रूप में छोटे बड़े अनेक राजाओं का उल्लेख बराबर मिलता है। बहुत समभव है कि वैदिक काल में भी यही स्थिति रही हो और करद सामत मोज और स्वराज, तथा उनके अधिपति सम्राट् संबोधित होते रहे हों। स्वराट् के मुकाबले में सम्राट् की राजम सीमा का क्या विस्तार या इसका ठीक ठीक निश्चय नहीं हो सकता। वैदिक काल के अधिकांश राज्य छोटे ही होते थे। चौथाई पञ्जाब के बराबर मो कोइ राज्य उस समय रहा हो इसमें भी संदेह है। समभव है कि सम्राट् का राज्य भी साधारण राज्य से विशेष बड़ा न रहा हो और उसका ऊँचा पद राज्य विस्तार की अपेक्षा उसकी सामरिक कीर्ति और विजयों को ही अधिक सूचित करता होगा।

स्पार्टा की भाँति प्राचीन भारत में भी द्वैराज्य या दो राजाओं द्वारा शासित राज्य थे। सिकंदर के समय में पाटल राज्य (आधुनिक सिंध) में पृथक् पृथक् दो राजाओं का संयुक्त शासन था।^२ अर्थशास्त्र (८।२) में भी ऐसे राज्य का उल्लेख है। ऐसे राज्यों का सृजपात शायद इस प्रकार हुआ हो जब दो भाइयों अथवा उत्तराधिकारियों ने राज्य के विभाजन के बजाय संपूर्ण राज्य पर संयुक्त शासन करना ही पसंद किया हो। परंतु जिस प्रकार एक म्यान में दो तलवारें नहीं रह सकती उसी प्रकार एक ही राज्य में दो राजा भी मिलकर नहीं रह सकते। खासकर जब उनके अधिकारों या कार्यों का विभाजन न हो और हरेक अपने को ही बड़ा माने। ऐसे राज्य तो प्रायः दल्बदी और परस्पर संघर्ष के भयाङ्क रहे होंगे इसी से अर्थशास्त्र इनके पक्ष में नहीं है— और जन साधुओं का ऐसे राज्य में रहने या जाने का निषेध किया गया है। अतसर आपसी झगड़ा बचाने की नीयत से द्वैराज्य के शासक माद या संधी राज्य का बंधारा कमी-कमी कर लेते थे। विद्वानों में शुर्गा द्वारा

१ ऐ. ब्रा., ७ २, १४।

२ मैक डिब्लि—सिकंदर का आक्रमण पृ० २३६।

३ द्वैराज्यमयोपपत्तद्वैपानुरागागम्यां परापर सघर्षेण वा विनश्यति ८।२।

स्थापित द्वैराज्य में ऐसा ही हुआ था ।^१ बटवारे के बाद भी दोनों शासक महत्वपूर्ण विषयों पर संयुक्त विचार परामर्श किया करते होंगे । जब संयुक्त-राज्य के दोनों शासकों में मेल रहता था तब उसे द्वैराज्य (संसृत) या दोरज्य (प्राकृत) कहते थे, जब उन राजाओं में झगड़ा रहता था तब उसे विद्व-राज्य (संसृत) या विद्व-रज्य (प्राकृत) कहते थे ।^२

वैदिक षाड्भ्य में कमी कमी राजाओं की समिति का वर्णन मिलता है ।^३ यह भी कहा गया है कि वही व्यक्ति राजा बन सकता है जिसके लिए अन्य राजाओं ने सहमति दी हो ।^४ संभवतः इससे सामंत अथवा गणराज्य का अभिप्राय हो जिसमें सारा अधिकार उच्च वर्ग या सभारों की परिषद् के हाथ रहता है । उसके सब समासद् राजा कहे जाते थे और ये ही राज्य के सर्वोच्च अधिकारी को चुनते थे और वह भी राजा की ही उपाधि से संबोधित होता था । देश के कुछ हिस्सों में इस प्रकार के राज्यों का इसकी पूर्व छठी शताब्दी तक अस्तित्व था ।

नृपतंत्र और उच्चवर्ग तंत्र के साथ-साथ विद्व-प्रजातंत्र का अस्तित्व भी भारत में वैदिक काल से ही है । ऐतरेय ब्राह्मण में एक स्थल पर कहा गया है कि हिमालय के पास उत्तर-कुश और उत्तर-मद्र आदि जनों में वि-राट् (राजा रहित) शासनतंत्र प्रचलित था जिस कारण वे लोग वि-राट् अर्थात् नृप हीन जन कहे जाते थे । इसी प्रकरण में पौरवात्यों और दाक्षिणात्यों के राजाओं और उनकी उपाधियों (सम्राट् और भोज) का उल्लेख है और उपयुक्त स्थल में विराट् शब्द राजा के लिए नहीं निद्रु तद्देश्य लोगों के लिए स्पष्ट रूप से प्रयुक्त हुआ है । अतः यह निःसंदेह है कि उत्तर-कुश और उत्तर-मद्र जनों में अ-राजतंत्र या प्रजातंत्र शासन पद्धति प्रचलित थी । सिकंदर के समय के यूनानी लेखकों ने भी इसी प्रदेश में प्रजातंत्र राज्यों के होने का उल्लेख किया है । ये विराट् राज्य सचमुच प्रजातंत्र थे या नहीं इस पर आगे छठे अध्याय में विचार होगा ।

१ माण्डविकानिनिमित्त, अंक २ श्लोक १३ ।

२ अराधेयि वा गणरायि वा जुवरायि वा दोरज्यि वा दोरज्यि वा विद्व-राज्यि वा । भाष्यार्णवसूत्र, २ ३ १ १० ।

३ यथापथीः समगमत् राजान समित्तायि । श्रु वे, १० २७ ६ ।

४ यस्मै धि राजानो राजपमनुमन्यते स राजा भवति न स यस्मै न च

राज्य-संघ (Federal state) और सम्मिलित-राज्य (Composite state) भी प्राचीन भारत में अज्ञात न थे। उत्तर वैदिक काल में कुछ पावाओं ने मिलकर एक शासक के अधीन अपना सम्मिलित-राज्य कायम किया था। पाणिनी के समय में क्षुद्रक और मालव राज्य अलग-अलग थे परन्तु महाभारत में (इ० पू० २५०) बहुधा इनका एक साथ ही उल्लेख मिलता है। सिन्दर के आक्रमण का सामना करने के लिए इन्होंने दोनों राज्यों का एक संघ बनाया था। जो एक शताब्दी तक कायम रहा। इस स्वरूप करने के लिए क्षुद्रकों और मालवों में परस्पर १० हजार विवाह हुए थे। यौधेय गण-राज्य भी तीन उप-राज्यों का संघ था। अक्सर ये संघ अत्यन्तकालीन ही हुआ करते थे। बुद्ध और महावीर के आवन-काल में लिच्छवियों ने एक बार मल्लों के साथ और थोड़े ही समय बाद दूसरी बार विदेहों के साथ संघ बनाया था। लिच्छवि-मल्ल संघ के मन्त्रिपरिषद् में १८ सदस्य होते थे ९ लिच्छवि चुनते थे और ९ मल्ल। ये समुक्त और सप्त-राज्य किञ्च प्रकार चलते थे, संघ को क्या अधिकार देने जाते थे और सघातरित राज्यों को क्या रहते थे इन सब बातों की पर्याप्त जानकारी हमें नहीं मिलती है। समस्त राज्य-संघों की केंद्रीय सत्ता केवल परराष्ट्र नीति का सञ्चालन और सधि विग्रह का निश्चय करती थी। अन्य विषयों में राज्य स्वतन्त्र थे। युद्ध के लिए सघातरित राज्य अपनी समुक्त सत्ता का एक ही सेनापति नियुक्त करते थे। सिन्दर के आक्रमण के समय क्षुद्रक-मालव राज्यों ने एक रणविशारद और चौर क्षुद्रक सेनानायक को ही समुक्त सत्ता का अधिपति बनाया था जिसने शौर्य और कौशल्य का बालूबाला था।

सामान्यतः भारत में एकात्मक या एकच्छत्र (Unitary) राज्य-संस्था ही प्रचलित थी। राजा ही सत्ता का स्त्रोत था, मन्त्री और प्रांतीय अधिकारी उसी से अधिकार ग्रहण करते थे। प्रामपञ्चापत, पौर ज्ञानपद और श्रेणी निगम आदि भी केंद्रीय सत्ता के नियन्त्रण और निरीक्षण में काम करते थे। परन्तु परंपरा ऐसा बन गयी थी कि राजा इनके कार्यों में तभी हस्तक्षेप कर सकता था जब ये अपनी परंपरा और विधान के विरुद्ध काम करें। अस्तु ये स्वायत्त संस्थाएँ राज्य के एकात्मक रूप को बहुत बढ़ा देती थीं। केंद्रीय सत्ता में परिवर्तन होने पर भी ये स्वायत्त संस्थाएँ अपना अपना काम करती रहती थीं।

अध्याय ३

राज्य का स्वरूप, उद्देश्य और कार्य

पिछले अध्याय में राज्य की उत्पत्ति पर विचार और तद्विषयक सिद्धांतों का निरूपण किया गया है। अब हमें देखना है कि प्राचीन भारत में राज्य का स्वरूप, उद्देश्य और कार्य के विषय में क्या विचार थे।

राज्य की उत्पत्ति के बारे में विवेचन करते हुए हमने पहले ही कहा है कि प्राचीन हिंदू लोग उसको जनहितसर्वर्धक सस्था के रूप में देखते थे। राज्य के बिना जीवितसम्पन्न और पुष्टपायसाधन ही ही नहींसकता है ऐसी उनकी धारणा थी। अनन्यगतिक होने के कारण जान माल की रक्षा के लिए जनता को राज्य ऐसी अवाञ्छनीय और दमनकारी सस्था का सहारा लेना पड़ता है ऐसा उनका मत विशुद्ध नहीं था। हाँ, दुष्टचारी लोगों को राज्य शत्रु के समान जरूर प्रतीत होता है मगर इन समाजमत्तकों के मत की किसी को परवाह ही नहीं करनी चाहिये।

समाजमत्तकों के घबह स ही राज्य को आखिर में टट का प्रयोग करना पड़ता है। यह वाञ्छनीय है कि दहप्रयोग के प्रसंग बहुत ही कम हों। यदि परमेश्वरप्रदत्त नीति नियमों का पालन करने को आदत लोगों को हो और दह प्रयोग ही अनावश्यक हो ता वह सबसे अच्छा होगा। धर्मशास्त्रों के नियमों का पालन जैसे प्रजाद्वारा जैसे नृपद्वारा भी होना आवश्यक है। यदि कोई राजा उनको सोझ दे तो प्रजा राजनिष्ठा का कतय-पालन करने में बाध्य न रहेगी, इतना ही नहीं यदि आवश्यक हो तब वह आततायी राजा का घब भी कर सकती है। आदर्श राज्य में राजा और प्रजा दोनों ही धम नियमों का पालन करते हैं जिससे उन दोनों का भी ऐहिक और पारलौकिक कल्याण साध्य होता है।

शासनसस्था का क्रमश विकास जैसे हो गया इसका विवेचन प्राचीन हिंदू ग्रंथों में नहीं मिलता है, उस जमाने में आधुनिक काल की ऐतिहासिक दृष्टि ही प्राय अज्ञात थी। मगर वैदिक प्रमाणों के परामर्श से यह प्रतीत होता है कि उस जमाने में जनराज्यों (Tribal states) की प्राय रुढ़ी थी। यदु, द्रुपद्यु, भरत आदि जिन जनों का उल्लेख अनेक बार वेदों में मिलता है उनका कोई निश्चित प्रदेश नहीं था। वे लोग भ्रमणशील थे अतः उनके राज्य भी उनके साथ बदलते थे। पर उत्तर वैदिककाल में ये जन देश के विभिन्न भाग में

बस जुके थे^१ और उनके राजा जन के ही नहीं 'राष्ट्र' माने प्रदेश के भी स्वामी कहे जाने लगे थे।^२ मगर पर्याप्त सामग्री न होने से हम यह नहीं खान सकते कि जनजातों का क्रमिक विकास होकर प्रादेशिक राज्य कैसे बने। उत्तर वैदिक काल में सम्राट् का राज्यक्षेत्र सहागर पृथ्वी कहा गया है जिससे प्रादेशिक राज्यों के पूरा विकास का प्रमाण मिल जाता है।^३

प्रादेशिक राज्य के कौन-कौन अंग होते हैं और उनका परस्पर संबंध किस प्रकार रहता है इन प्रश्नों पर अभी हमें विचार करना है। वैदिक वाङ्मय में इस विषय का उल्लेख भी नहीं मिलता है, किंतु जब ई पू चौथी सदी में राजनीतिक विचारों का विकास होने लगा तब से इस विषय की चर्चा मिलती है। कौटिल्य (६४) और मनु (८२८४७) दोनों का मत है कि राज्य एक सत्त्वीय एकत्मक शासन संस्था है, मनमानी चाल चलनेवाले, अपना ही मता देखनेवाले, विभिन्न कर्मों का टोला टाला छोड़ नहीं दे। इनके मतानुसार स्वामी, अनात्य भूप्रदेश, कर या साधन-सामग्री, दुर्ग, सना और मित्र, राज्य के सात अंग हैं जिनका सप्त प्रकृतियों कहते हैं^४। कामदक गुण आदि परवर्ती लेखक सत्ताग परिभाषा का स्वयंभू मानते हैं और शिखरालादि में वर्णित राज्य भी इन्हीं सप्त प्रकृतियों से युक्त पाये जाते हैं।^५

आधुनिक मतानुसार भूप्रदेश, जनता और केन्द्रीय सरकार राज्य के आवश्यक अंग हैं। केन्द्रीय सरकार में प्रभुता और वैधानिक व्यक्तित्व अवश्य होना चाहिये। इन घटकों को यदि हम सत्ताओं से तुलना करें, तो यह दिखाएगा कि स्वामी और अमात्य केन्द्रीय शासन के स्थान में हैं, उनमें राज्य का प्रभुत्व केंद्रित रहता था और वे राज्य को एक सत्ता में गूँथते थे। राष्ट्र (भूप्रदेश) दुर्ग, सेना और कोष राज्य के शासन सामग्री थे। 'जन' राजी का जमाना कब का बीत चुका था,^६ इसलिए राष्ट्र या भूप्रदेश भी राज्य का

१ ऐ. मा., ८३ १४ २ तै. म., २३ ३४ ३ ऐ. मा., ७ ३ १८

२ इन सप्त प्रकृतियों में से स्वामी, अमात्य, रत्ना या उपाधिधारा पुर और बलि आदिओं का उल्लेख वर्तों में भी है परंतु उनके परस्पर और राज्य के प्रति संबंध की व्याख्या यहाँ नहीं है।

५ ए. क. मा. ५, चन्द्रशेखरपट्टन, न १४८, ६ स ११८३

६ हमसे उत्तर काल में भी कभी कभी माणव वेध गणनाय का स्वयंभू दिखाई देता है, वह ३२५ ई पू में मुबतान के पास, २२५ ई पू में अजमेर उदयपुर भाग में और २०० ई० में माणवा में था। मगर हमका

आवश्यक अंग माना जाने लगा । दुर्ग^१ और सेना भी राज्य की सुरक्षा के लिए अत्यंत आवश्यक थे अतः ये भी उसके स्वाभाविक अंग हो गये । देश की रक्षा और राज्य की अनिवार्य तथा ऐच्छिक कार्यवाही के लिए बलि या संपत्ति की अत्यंत आवश्यकता है इसलिए कोष भी राज्य के लिए आवश्यक माना गया । राज्यांगों में मित्रों की गणना कुछ बिलक्षण ही लगती है परंतु आज के इतिहास ने सिद्ध कर दिया है कि उपयुक्त मित्रों की सहायता पर ही राज्य का अस्तित्व निभर है । इस महादेश में प्राचीन काल में बहुत से छोटे छोटे राज्य थे उनमें से हरेक की सुरक्षा तभी संभव थी जब देश में शक्ति-समता (Balance of power) रहा हो, अर्थात् इन राज्यों में परस्पर ऐसा संघ हो कि किसी राज्य का अपनी अपेक्षा किसी दुसरे राज्य पर आक्रमण करने का साहस न हो । इसीलिए प्राचीन विचारकों ने 'मित्र' अर्थात् परस्पर संघ को इतना अधिक महत्व दिया । जनता की गणना सप्तप्रकृतियों में नहीं दिखाई देती । इसका कारण संभवतः यह हो सकता है कि जनता और राज्य का स्वसिद्ध और अविच्छेद्य संघ था और उसके बारे में संदेह का अवकाश ही नहीं था ।

प्राचीन भारतीय विचारक इन सप्त प्रकृतियों को राज्य-शरीर के अंग मानते थे इनमें से कुछ अंग दूसरों की अपेक्षा अधिक महत्व के हो सकते हैं जैसे दुर्ग और मित्र के मुकाबले स्वामी और अमात्य हैं^२ परंतु अपने में कम महत्व का होते हुए भी प्रत्येक अंग राज्य-शरीर के लिए एक से अनिवार्य थे । क्योंकि एक अंग का अभाव दूसरा नहीं पूरा कर सकता^३ राज्य का अस्तित्व

(प्रमथ)

स्वलातार का कारण विदेशियों के आक्रमणजन्य परिस्थिति था न मादर्यों की अमनशीलता ।

- १ चारुद, सभी सोपे और विभागों के अभाव के युग में एक दुर्ग अनेक हजार सेना का मुकाबला कर सकता था ।
- २ मानवी शरीर में भी कुछ अंग जैसे नेत्र या मस्तिष्क, दूसरे अंगों से जैसे हाथ या पाँव से अधिक महत्व क रहते हैं । राष्ट्रपति में भी कुछ अंगों को दूसरे अंगों से महत्व का माना जाना उसके पदशरीरत्व क बिलक्षण नहीं है जैसा कि प्रो० अमारिया मानते हैं ।
- ३ तेषु तेषु तु श्लेषेण सत्तदंग विशिष्यते ।
येन यत्प्राप्यते कर्म तस्मिन्तच्छ्रेष्ठमुच्यते ॥

तमी कायम रह सकता है और उसका कार्य तमी ठीक चल सकता है जब उसके सब अंग एक से एक जुड़कर और एक विचार से काम करें^१।

स्पष्ट है कि प्राचीन भारतीय विचारक राज्य को एक सजीव सहाति मानते थे। अक्षर ही वे राजा (स्वामी) और शासन-व्यवस्था को इस शरीर के सबसे श्रेष्ठ अंग मानते थे पर कम महत्त्व के होते हुए भी अन्य अंग राज शरीर के लिए ठहरे हो आवश्यक थे। इसके साथ ही हमें यह भी ध्यान रखना चाहिये कि राज्य शरीर और प्राकृतिक शरीर की समता पूरी पूरी नहीं हो सकती। शरीर के विभिन्न पिण्ड और अवयव अलग से नहीं जाविन रह सकते। पर राज्य के कुछ अंग—जैसे दुर्ग और कोष, अंग भी रह सकते हैं, और इनकी सहायता से नये राज्य की रचना भी की जा सकती है।

हमारे प्रयत्नों ने उपयुक्त सत्त प्रकृतियों और उनके गुणों का विवेचन बढ़े विस्तार से किया है। दुर्ग और चल पर हम अधिक चर्चा न करेंगे क्योंकि विधान की दृष्टि से इनका अधिक महत्व नहीं है। स्वामी, अमात्य, कोष और मित्र पर आगे अध्याय ५, ७, १२, और १३ में विचार किया जायगा। भूप्रदेश के विषय में राजशास्त्रज्ञों का कथन है कि राज्य की समृद्धि उसके भूप्रदेश के प्राकृतिक साधनों और उसकी सुरक्षा की सुविधाओं पर बहुत निर्भर है। पर इसमें अधिक आवश्यक यह है कि देश के निवासी साहसी और परिश्रम ही क्योंकि राज्य का भवितव्य सबसे अधिक उसके निवासियों के चरित्रवत्, उत्साह और कायक्षमता पर ही निर्भर है। आदर्श राज्य विस्तार में कितना बढ़ा होना चाहिये इस पर हमारे शास्त्रकारों ने अधिक विचार नहीं किया है। वे तो वास्तु दिमाच प्रदेश को सम्राट का अधिकार नग मानते हैं। प्राचीन भारत के अधिकांश छोटे छोटे राज्यों को अलग करनेवाली प्राकृतिक सीमाएँ न थीं। वे न तो इतने बड़े होते थे कि उनकी ठीक ठीक शासन-व्यवस्था न हो सके, न इतने छोटे ही होते थे कि वह आवश्यक साधनों के लिए दूसरों पर निर्भर रहना पड़े।

१ परस्परोपकारीद सहाय राज्यसुच्यते ।

कामन्दक १।१

स्वाम्यम त्पचापद्दुगहापद्दमिप्राणि प्रकृतय ।

भरिपना प्रकृतय सप्तैता स्वगुणोदया ।

इका प्रत्यगमूलास्त्रा प्रकृता राज्यसपदा ॥

आदेश राज्य में क्या एक ही वंश, धर्म और भाषा के लोग होने चाहिये या इनमें भेद रहते हुए भी लोगों का एक राज्य बन सकता है इस प्रश्न पर गत दो सदियों में बहुत चर्चा हो चुकी है। पर प्राचीन भारतीय विचारकों ने इस राज्य (State) बनाम राष्ट्रियता (Nationality) के प्रश्न का विचार भी नहीं किया है। प्राचीन भारत में यह प्रश्न या भी नहीं। देश पर यूनानी (ग्रीक), शक, पहलव कुपाण और हूण आदि अनेक विदेशी जातियों ने व्याप्त किया और वे राज्य-स्थापक, और शासक रूप में यहाँ रह भी गये, परन्तु वे अधिक दिन तक भाषा, धर्म और संस्कृति स मिश्र विदेशियों के रूप में न रह सके। एक दो पीढ़ियों के अंदर ही वे पूर्णरूपेण भारतीय बन जाते और हिंदू या बौद्ध धर्म ग्रहण कर लेते थे। भारत के राज्यों को भी उनसे कोई खतरा न था। इन पर पूरा विश्वास किया जाता था और उन्हें ऊँचे पदों पर नियुक्त किया जाता था^१। वे भी किसी भारतवास्य राज्यको आत्मीयता से न देखते थे या उस पर राजनिष्ठा न रखते थे।

प्रजा में धर्म, जाति और भाषा की एकता से राज्य में भी एकरूपता आ जाती है। पर प्राचीन शास्त्रकारों ने इसे अधिक महत्व न दिया, न देने की जरूरत ही थी। प्राचीन भारत के अधिकांश राज्य एक दूसरे से जाति, भाषा या धर्म में विभिन्न न थे। सभी राज्यों में हिंदू, बौद्ध, जैन आदि शांति और मेल-जोल से रहते थे। संस्कृत सांघदेशिक भाषा थी और प्राकृतों में इतना अंतर न हो पाया था कि वे एक दूसरे से एकदम अलग और दुर्बोध हो जातीं। भारत में आकर सभी विदेशी बहुत जल्दी भारतीय बन जाते थे और हिंदू समाज में घुल मिल जाते थे। अस्तु प्राचीन भारत के विभिन्न राज्यों में धर्म, जाति या भाषा का कोई भेद भाव न था। व्यक्तिगत महत्वाकांक्षा, शासन सुविधा या भौगोलिक परिस्थिति से ही अनेक अलग अलग राज्य स्थापित होते थे। अतः भारतीय विचारकों ने राज्य की प्रजा में धर्म, भाषा और जातिकी एकता पर जोर देने को आवश्यकता न समझी।

१ अगोके ने अपने साम्राज्य के सामान्य प्रदेश काठियावाड़ का शासक तुषारव नामक घवन ग्रीक को बनाया था यद्यपि उस समय ईरान और बालिप्रया में घवन राज्य स्थापित थे। १६० ई० में शक राजा दन्द्रदामा ने सुविसाख पहलव को इसी प्रांत का शासक नियुक्त किया था, यद्यपि उस समय ईरान में पहलवों का राज्य था।

राज्य के उद्देश्य ।

वेदों में प्रत्यक्षरूपेण राज्य के उद्देश्यों या लक्ष्यों पर विचार नहीं किया गया है, पर एष्ट उल्लेखों से पता चलता है कि शांति, सुन्यवस्था, सुख और चाय ही राज्य के मूल उद्देश्य समझे जाते थे । राजा को वरुण के समान धृतराज, नियम और व्यवस्था का सरलक, साधुओं का प्रतिपालक, दुष्टों को दंड देनेवाला होना चाहिये । धर्म का स्वधन, सदाचार का प्रोत्साहन और ज्ञान का उत्पन्न प्रोत्साहन राज्य में अच्छे तरह से होना चाहिये । राजा की नैतिक उत्थिति के साथ ही भौतिक उत्थिति का भी शासन कल्याण का काम था । वेद कालीन परीक्षित के राज्य में दूष और मधु की भार बढ़ती थी । वैदिक काल से ६०० ई० पूव तक राजा का सर्वोच्च कल्याण ही राज्य का मुख्य लक्ष्य माना जाता था ।

इसके पश्चात् जब राजशासन पर प्रथम लिखे जाने लगे तब तबमें राज्य का लक्ष्य धर्म, अर्थ और काम का स्वधन कहा गया । धर्म स्वधन का अर्थ किसी सम्प्रदाय या मत विरोध का पक्षपात नहीं बरन सदाचार और सुनीति का प्रोत्साहन स जनता में सच्ची धार्मिक भावना और सदाचारण की प्रवृत्ति का सचार करना है । इस लक्ष्य को साध्य करने के लिए राज्य द्वारा धर्मों और मतों को सहायता देना, गरीबों के लिए चिकित्सालय और अन्नघन खोलना और ज्ञान विज्ञान को प्रोत्साहन देना, आवश्यक माना जाता है । 'अर्थ स्वधन का मुख्य साधन कृषि, उद्योग और वाणिज्य की प्रगति, राष्ट्रीय साधनों का विकास, कृषि विस्तार के लिए सिंचाई, बाँव और नहरों का प्रबन्ध, और खानों का खनन था । 'काम स्वधन' का साधन था — शांति और सुव्यवस्था स्थापित करके प्रत्येक नागरिक को बिना विघ्न बाधा के वाच्य जीवन-सुख भोगने का अवसर देना, तथा सगीत नृत्य, चित्रकला, स्थापत्य, और वास्तु आदि कलात्मकताओं के पोषण स देश में सुसृष्टि और सुसंस्कृति का प्रचार करना ।

इस प्रकार शांति, सुव्यवस्था की स्थापना और जनता का सर्वोच्च नैतिक, सांस्कृतिक और भौतिक विकास ही राज्य का उद्देश्य माना जाता था ।

राज्य के उद्देश्यों में 'धर्म स्वधन' के होने से उसके स्वरूप के धारे में कुछ गतपद्धती उत्पन्न हो गयी है । स्मृतिधरों ने राजा को बारम्बार वरुण का प्रतिपालक कह कर इस शांति को और भी पुष्ट कर दिया है । कहा जाता है

१ न मे स्तेनो जलपदे न कद्र्या न मधया नानाद्विभग्नविद्विष्य स्वोः
स्वैरिणो इव । छा० उ०, २ ११ २

कि वण घर्म या जाति प्रथा अयाय के आधार पर अविष्टित है, इसमें माझण को तो 'भूदेव' बनाकर आसमान में चढ़ा दिया गया है और शूद्र और चाडाल को नागरिकता के मौलिक अधिकारों से भी वंचित करके दासता की शृंखला में झकड़ दिया गया है। शूद्रों को संपत्ति रखने का अधिकार नहीं था, एक ही अपराध के लिए ब्राह्मणों की अपेक्षा वे अधिक कठोर दंड के भागी होते थे। चाडाल कुत्तों से भी बदतर समझे जाते थे। अतः राज्य ने वर्णधर्म का प्रतिपालक बनकर अपने को इन सब अयार्यों का प्रतिपालक और समर्थक बनाया था। उसका काम तलवार के धोर पर निम्न वर्गों को इस अयायकारी बणाश्रम धर्म की शृंखला में जकड़े रहना था। इस प्रथा का आधार सामाजिक विषमता थी और इसमें धर्म को प्रचलित अयायकारी प्रथा का पयाय बना दिया गया था। बल्लु स्थिति को आदर्श की ओर चलने के बजाय इसमें प्रचलित स्थिति ही आदर्श मान ली गयी थी।

हिंदू समाज व्यवस्था के विकास-क्रम को ठीक ठीक न समझने के कारण ही उपयुक्त भ्रांति पैली है। प्राचीन भारत में प्रचलित परिपाटी और रीति रिवाज में परिवर्तन नये कानून बनाकर या पुराने रद करके नहीं किया जाता था। समाज का मत बदलने से ही प्रथाएँ नई शौ बदलती थीं। राज्य तो केवल समाज के मत की हामी भर देता था। प्राथमिक काल में क्षत्र समाज अतर्जातीय खान-पान और विवाह का समर्थन करता था तब राज्य को भी उसमें आपत्ति न थी। जब बाद में समाज इन प्रथाओं के विरुद्ध हो गया तब राज्य ने भी इन्हें कायम रखने का प्रयत्न न किया। प्रारम्भ में विधवा को संपत्ति का उत्तराधिकार न था, अतः विधवा की संपत्ति पतिनिधन के पश्चात् राज्य ले लेता था। बाद में विधवा को भी समाज ने संपत्ति का उत्तराधिकार देना उचित समझा, तब राज्य ने आर्थिक दानि होने पर भी इसे स्वीकार किया। इन उदारताओं से यह सिद्ध होगा कि राज्य के घम प्रतिपालक होने से प्रचलित रूढ़ियों को ही आदर्श मानने की वृत्ति कुछ बढ़ी गयी थी। हिंदू समाज व्यवस्था का प्रत्येक निरीक्षक मानता है कि हिंदू समाज में बलाबर परिवर्तन होते रहे। पहले नियोग का चलन था, बाद में इसे सगूल नष्ट कर दिया गया। विधवाओं और शूद्रों को संपत्ति का अधिकार देने में पूर्वकालीन स्मृतियों का विशेष होते हुए भी उनके अधिकार बराबर विस्तृत होते गये। अतः यह ठीक नहीं कि हिंदू समाज में कुछ कुरीतियों के अस्तित्व का कारण राज्य द्वारा धर्म का सवधन था। राज्य वर्णधर्म का पालक था पर उसने धर्मशास्त्र के इस दावे को कभी स्वीकार नहीं किया कि ब्राह्मण पर दान और

प्रायः दृढ़ से बरी किये जायें। वेद पढ़ने के कारण शूद्र या ब्राह्मण-त्रियों को दृढ़ मिलने की घटनाएँ भी प्राचीन भारत में बहुत कम मिलेंगी। वेदाध्ययन के प्रतिषेध को समान, जिसमें शूद्र भी शामिल थे, दशरथ समझता था और इसे तोड़ने में कोई धार्मिक लाभ भी न था, इसलिए श्री शूद्र वेदाभिनार प्राप्त करने के लिए कुछ विशेष उत्सुक्त नहीं थे। अतः इस प्रतिषेध का उल्लंघन करने की किसी को जरूरत भी न थी। माहलों में भी वेद पढ़ने वाले को सख्ता बहुत थोड़ी थी, और शूद्र वर्ग के धार्मिक प्रवृत्ति वाले पुरोहितों को पुराण, इतिहास, और गीता पढ़ने का अधिकार देकर उनकी ज्ञानैपग और धर्मपग वृत्त करने की व्यवस्था की गयी थी।

इसमें संदेह नहीं कि हिंदू समाज में श्रम-याचकरी कुरीतियाँ थीं और ईसा की प्रथम सहस्राब्दी में इनकी सख्या में वृद्धि भी हुई। इसका कारण तत्कालीन हिंदू समाज की अनुदार और सकुचित वृत्ति थी न कि 'धर्म-सर्वजन' राज्य का उद्देश्य होना। कहा जा सकता था कि राज्य का ध्येय इस सकुचित वृत्ति को दूर करना और उत्थाननीति को लोकप्रिय बनाना था। परंतु ध्यान रहे कि प्राचीन काल में व्यवस्थापन या कानून बनाना साधारणतः राज्य के काय-क्षेत्र में शामिल नहीं था। वर्तमानकाल में शारदा ऐक्ट के उदाहरण से भी स्पष्ट हो जाता है कि समाज के प्रचलित विचारों से बहुत आगे बढ़ा हुआ कानून भी सफल नहीं होता। फिर प्राचीन भारत के राज्यों पर जाति के नियमों की कार्यन्वित करने का भार न था, यह काम तो प्रायः विरादरी या गाँव की पचायत का था बिनमें राज्य को या राज्याधिकारियों को कुछ विशेष स्थान नहीं था। लोकमत के अनुसार ही वहाँ नियम किया जाता था। सदाचार और धार्मिकता को प्रोत्साहन देकर, सब मतों और धार्मिक संस्थाओं को समान सहायता देकर, सब जनों के हितार्थ लाक्षण, कुर्से, नदर, शिक्षाशास्त्र और अनाथाश्रम बनवाकर राज्य धन-सवधन करता था। यह कभी मतविशेष या रुढ़िविशेष का पक्षपाती नहीं होता था, न पुरोहितों अथवा धर्म-प्रचारकों के हाथ को कठपुतली बनता था।

क्या प्राचीन भारतीय राज्य धर्मनिगदित था ?

बख्शा हो यदि हम अभी इस बात पर भी विचार कर लें कि प्राचीन भारत का राज्य वहाँ तक धर्म-गुह्यो अथवा पुरोहितों के प्रभाव में था, वहाँ तक ऐस राज्यों को धर्मनिगदित (Theocratic) कहना ठीक होगा। धर्म-निगदित राज्य में धर्मगुरु ही राज्य का स्वामी होता है, जैसे इस्लामी इतिहास में

रालीना थे और आजकल भी वोटकन राय में पोप हैं। धर्म निगहित राय में राजा घमगुहओं का आशाबद्ध नौकर होता है, राजा संप्रदाय का अनुचर भी हो सकता है जैसा ८ वीं और ९ वीं शताब्दी में यूरोप के इसाई राजा हुआ करते थे। इस काल में पोप और बिशप, धर्म के विद्वानों के विद्वानों पर राजा को दंड तब देने का दावा रखते थे। चार्ल्स दि ग्रेट जैसे कुछ राजा धर्म गुहओं के केवल अधिभारण का ही नहीं बरन् सरकार के किसी भी काम को रोक रखने का अधिकार भी स्वीकार करते थे। पोप का आदेश सम्राट् के आदेशों से भी बढकर समझा जाता था क्योंकि उसका प्रभाव केवल शरीर पर ही नहीं बरन् आत्मा पर भी था। फिर भी अधिकांश रोमन सम्राट् पोप के इस गति को मानने को तैयार न थे और मध्यकालीन यूरोपीय इतिहास में सरकार और संप्रदाय के द्वन्द्व के उदाहरण भरे पड़े हैं।

प्राचीन भारतीय वाङ्मय में भी राज्य और संप्रदाय के सघर्ष की हल्की सी ध्वनि सुनाई पड़ती है। गौतम धर्म सूत्र (२०० इ० पू०) में कहा गया है कि राजा का शासन ब्राह्मण-वश पर नहीं चल सकता और ब्राह्मण वश सहायता के बिना राजा का अभ्युदय नहीं हो सकता। ऐतरेय ब्राह्मण में कहा गया है कि यदि राजा योग्य ब्राह्मण पुरोहित की सहायता नहीं लेता तो देवता उसके हवन को स्वीकार नहीं करेंगे। राज्याभिषेक क समय राजा तीन बार ब्राह्मण का नमस्कार करता है और इस प्रकार उसका वशवर्ती होना स्वीकार करता है। जब तक वह ऐसा करता है तब तक ही उसकी समृद्धि हाती है।^१ वैश्वी और क्षत्रियों द्वारा ब्राह्मणों का वशवर्तित्व स्वीकार करवाने के लिए विशेष धार्मिक क्रियाओं का विधान किया गया। श्रुग्वेद में एक स्थल पर स्पष्ट बणन है कि जो राजा अपने पुरोहित का यथाचित सम्मान करता है वह अपने शत्रुओं पर जय और प्रजा की राजनिष्ठा प्राप्त करता है।^२

१ राजा ये सवस्येष्टे ब्राह्मणवजम् । १११

२ न वै अपुरोहितस्य देवा बलिमङ्गुवति । दे प्रा, ७५२४

३ स (नृप) यज्ञतो ब्राह्मण इति त्रिष्टुवो ब्राह्मणे नमस्करोति ब्राह्मण एव तत्पत्र वशमेति सद्वाद् ससृद् तद्दीश्वदाद् । दे प्रा, ८१

४ तत्पत्र ये ब्राह्मण पत्र वशमेति तद्वाद् ससृद् वीश्वदाद् । दे प्रा, ८३

५ ब्राह्मण पत्र च विश चातुने करति । प प्रा, ११११

६ स इन्द्राजा प्रतिजग्मानि विरवा शुभमेग सस्यो बलि वीर्येण ।
सस्मिन्विना स्वयमेवानमत्त यस्मिन्प्रदा राजनिष्ठा पृथमेति ॥ अ वे, ४५०७३

यूरोप में पोप का यह दावा था कि सामंतों द्वारा सम्राट् के चुनाव पर उसकी स्वीकृति होनी चाहिये। पता नहीं प्राचीन भारत में इस प्रकार का दावा किया गया था नहीं।

उपर्युक्त प्रमाणों से ज्ञात होता है कि ब्राह्मण काल के अंत तक (१००० ई० पू०) ब्राह्मण पुरोहित राजा पर और उसके द्वारा राज्य पर अपना प्रभाव जमाने की चेष्टा करते रहे। इसमें आश्चर्य नहीं कि बहुत से राजा इसके विरुद्ध रहे होंगे। ब्राह्मणों की गार्हे छीनने वाले राजा के लिए जो भयानक शाप उच्चरित किये गये हैं उनके लक्ष्य समवत ऐसे ही राजा रह होंगे^१। जा धर्म गुरुओं के राज्य पर अधिकार जमाने की चेष्टा का विरोध कर रहे थे। दुर्भाग्यवश इस सघप का कोई वैयक्तिक उदाहरण नहीं मिलता, जैसा मध्य यूरोप के इतिहास में मिलता है।

आगे चलकर सरकार और संप्रदाय, अथवा क्षत्रिय और ब्राह्मण धर्म में समझौता हो गया। वे समझ गये कि आपस के सहयोग में ही दोनों धर्मों का हित है। दोनों ने एक दूसरे की देवताश्रिता स्वीकार कर ली। यूरोप के इतिहास में भी इसी प्रकार पोप ग्रेगरी सप्तम ने मान लिया था कि पोप और सम्राट् दोनों ईश्वरकृत हैं, उनमें वही संबंध है जो मनुष्य के दोनों नेत्रों में है।

ब्राह्मणकृत शास्त्रमय में साधारणतः यही दिखाने का प्रयत्न किया गया है कि राजा और राज्यतंत्र ब्राह्मण और धर्मतंत्र के ही वश में चलते थे। पुरोहित अपने अनुष्ठानों द्वारा राजा और राज्य का इष्ट या अनिष्ट कर सकते थे। राज्य का लक्ष्य धर्म की रक्षा करना था, वह जो कानून व्यवहार में लाता था वह ईश्वरकृत या ईश्वरप्रेरित मान जाते थे। ब्राह्मण और पुरोहित अपने को सरकार से वरिष्ठ समझते थे और वे कर-दान और शारीरिक दण्ड से बरी होने का दावा भी करते थे। उनके लिए अन्ध धर्मों से तुरम दहों का विधान था।

उपर्युक्त कारणों में यह कहा जा सकता है कि कुछ हद तक प्राचीन भारतीय राज्यतंत्र धर्मनिर्गडित था। परंतु हमें इस हद को समझ लेना चाहिये और देखना चाहिये कि यह अवस्था कितने समय तक रही। ब्राह्मणों के उपर्युक्त दावे में बहुत कुछ अतिशयोक्ति भी थी। वास्तुस्थिति सर्वदा ऐसी नहीं थी जैसी पुराने ग्रंथों में मिश्रित है। इसमें सन्देह नहीं कि वेद और ब्राह्मण युग में राजा पर पुरोहित का पर्याप्त प्रभाव था। परंतु हमें इसको भी

नहीं भूलना चाहिए कि जैसे एक ओर ब्राह्मणग्रंथों में ऐसे स्थल हैं जिनसे ब्राह्मणवर्ग के उच्च पद और विशेषाधिकार का बोध होता है तो वैसे ही दूसरी ओर ऐसे भी स्थल हैं जिनसे स्थिति कुछ बिल्कुल विरुद्ध ही मालूम पड़ती है। तैत्तिरीय ब्राह्मण में एक स्थल पर मञ्जूर किया गया है कि राजा जो चाहता है ब्राह्मणों को बहो करना पड़ता है? ऐतरेय ब्राह्मण में कहा गया है कि राजा जब चाहे ब्राह्मण को निकाल सकता है।^१ बृहदारण्यक उपनिषद् में कहा गया है कि समाज में सबसे ऊँचा पद क्षत्रिय याने राजा का ही है ब्राह्मण उसके नीचे बैठता है।^२ राजकुमारी शर्मिष्ठा पुरोहित कन्या देवमानी को बहूपन समाने पर इस प्रकार फटकारती है, "बहुत धान न जमाओ, तुम्हारे पिता मेरे पिता से नीचे बैठकर रात-दिन उनकी खुशामद किया करते हैं। तुम्हारे पिताका काम माँगना है और बिातो करना है, मेरे पिता का काम देना और बिनती सुनना है।"^३

अतः यह समझना भी ठीक न होगा कि वैदिक काल में भी राज्य की बागडोर पूणतया या विशेष रूप में पुरोहित अथवा घमत्त्र के हाथ रही। पुरोहित का समाज में सम्मान किया जाता था और याजनादि द्वारा उससे जो दैवी सहायता मिलती थी उनक लिए समाज उसका कृतज्ञ रहता था। परन्तु राजा उसके हाथ की कठपुतली कदापि नहीं था और उसके सिर चढ़ने पर उसका मिजाज ठिकाने कर सकता था और उसको निकाल भी सकता था। ब्राह्मण अवश्य ही बहुत से विशेषाधिकारों का दावा करते थे, धर्म पर और शारीरिक दृढ़ से छुटकारा। पर अध्याय १२ में देखाया जायगा कि इनका अस्तित्व प्रायः घर्मशास्त्रों में ही था प्रत्यक्ष व्यवहार में नहीं। कार्यक्रम में राजा का देशतांशत्व समाजसम्मत हो गया। मगर इसका अर्थ यह नहीं कि उसे इश्वर का एकमात्र प्रतिनिधि और सब दायों से परे मान लिया गया। नियम व्यवस्था अपनी प्राचीनता के कारण दैवी मानी जाती थी पर उसका आधार वास्तव में

- १ यदा चै राजा कामवते अथ ब्राह्मण विनाति । ३ ३ १४ ।
- २ (ब्राह्मण) आवाया भाष्याया अनसायी यथाकाम प्रयाप्यः । ७ २६ ।
- ३ तस्मात्क्षत्रपर नास्ति तस्माद्ब्राह्मणः क्षत्रियमघस्तादुपास्ते । १ ४ १० ।
- ४ भासीनं च शयानं च पिता से पितर मम ।
स्त्रीति बन्दीव चाभीष्टं नापै स्थित्वा विनीतवद् ॥
याचतस्त्व द्वि दुहिता स्नुषत प्रतिगृह्यत ।
सुताह स्नुषमानस्य ददाता प्रतिगृह्यत ॥ १७२, ६-१० ।

समाज की परिपाटी और प्रथाएँ ही थीं। उन्हें स्वीकार कर लेने से ही शासन सत्या पुरोहित अथवा धर्मतंत्र का कठपुतला नहीं बन जाती थी। शासनसत्या वास्तव में प्रधानतया समाज के मत का प्रतिबिम्ब थी।

इ० पूर्वं ४थी शताब्दी से तो राज्य पर धर्मतंत्र का प्रभाव उत्तरोत्तर कम होता गया। वैदिक कर्मों की प्रतिष्ठा कम हो गयी और उनका प्रचार भी कम हो गया, इससे पुरोहित का महत्त्व भी कम हो गया। राजनीति ने स्वतंत्र शासन का रूप ग्रहण किया और वेद तथा उपनिषदों के अध्ययन के बजाय राजा इसका आधिकाधिक अध्ययन करने लग। राजाशा या विधि-नियम (कानून) धर्म और रुढ़ि नियमों से स्वतंत्र माना जाने लगा और राज्यशास्त्र उसका महत्त्व न्यब्रेष्ठ मानने लगे।^१ इस प्रकार हिंदू राज्यतंत्र इसकी सन् के आरम्भ तक धर्मतंत्र के प्रभाव से करीब-करीब मुक्त हो गया। राजा धर्म का प्रतिपाटक और सरलक अवश्य था पर इससे राज्य धर्मनिर्गडित नहीं बन गया। उसका काम सब मर्तों को बराबर समक्षता और सच्ची धार्मिक प्रवृत्ति को प्रोत्साहन देना था। वह किसी विशिष्ट मत का प्रचारक नहीं था न धर्मगुरुओं की कठपुतली बना था।

राज्य के कार्य

राज्य या शासनसत्या का स्वरूप और उद्देश्यों के निरूपण के बाद अब हमें उनके कार्यों पर विचार करना है।

अर्वाचीन एतक राज्य के कार्यों को दो श्रेणियों में विभाजित करते हैं— आवश्यक और ऐच्छिक या लोकहितकारी। पहली श्रेणी में वे सभी कार्य आते हैं जो समाज के सघटन के लिए नितांत आवश्यक हैं। बाहरी शत्रु के आक्रमण से रक्षा, प्रजा के जान माल का संरक्षण, शांत सुव्यवस्था और ध्याय का प्रवर्ध। दूसरी श्रेणी में लोकहित के विविध कार्यों का अंतर्भाव होता है— जैसे शिक्षा दान, स्वास्थ्य रक्षा, व्यवसाय, शक और यातायात का प्रवर्ध, जंगल और स्नानों का विनाश, दीन अनार्या की देख रेख आदि। प्रचलित युग में इन लोकहितकारी कार्यों के क्षेत्र का दिनोदिन विस्तार हो होता जा रहा है।

१ धर्मस्य व्यवहारस्य धर्मिणः राजशासनम्।

विवादार्थरघुशतशतः पश्चिम-पूर्ववाचकः ॥ अर्थशास्त्र ३ १।

२ धर्मशास्त्रविरोधे तु सुक्षियुक्तो विधिः स्मृतः।

व्यवहारो हि बलवा-धर्मस्येनावहायते ॥ भाष्य, १ ४१।

प्राप्त प्रमाणों से शत होता है कि प्राचीन भारत में राज्य केवल आवश्यक कार्यों से हा मत्त्व रखते थे। वैदिक काल में राज्य बाहरी शत्रु का प्रतिकार और आंतरिक व्यवस्था और समाज परंपरा की रक्षा करता था। देशलोक के राजा वरुण की भाँति इहलोक का राजा धर्मपति था,^१ वह धर्म और नीति का रक्षक था और प्रजा को धर्म पक्ष पर चलाने में प्रयत्नशील था। मगर वह यायमान नहीं करता था। दीवानी और फौजदारी मामलों का निर्णय पचासवें ही करता था। समस्त कमी कमी उनका व्ययज्ञ कोई राज्याधिकारी होता था।

चौथी शताब्दी ई० पू० में राज्य शास्त्र के ग्रंथों की रचना होने लगी और राज्य के कार्यों के विषय में इनसे पर्याप्त जानकारी मिलती है। म० भारत^२ और अर्थशास्त्र^३ से पता चलता है कि वैदिक काल और मौर्य युग के बीच में राज्य का कार्य क्षेत्र बहुत विस्तृत हो चुका था। परंतु पर्याप्त सामग्री न मिलने से हम इस विकास का क्रम नहीं जान सकते।

अर्थशास्त्र और महाभारत के अनुसार राज्य के कार्य क्षेत्र में, मनुष्य जीवन के धार्मिक, आर्थिक और सामाजिक सब क्रिया कलाप आ जाते हैं। यूरोपीय विचारकों की भाँति भारतीय राज्यशास्त्रज्ञ राज्य को 'अनिवार्य अरिष्ट' नहीं समझते थे और न उसके कार्यों को नागरिक जीवन में अचूचित हस्तक्षेप मानकर उसमें कमी करने की कोशिश करते थे। 'अहस्तक्षेप' (Laissez faire लेज़ फेयर) का सिद्धांत, जिसके अनुसार राज्य के क्षेत्र वही कार्य अचूचित समझे जाते हैं जो शांति और सुव्यवस्था बनाये रखने के लिए अनिवार्य हों, भारत में नहीं माना जाता था। यहाँ तो राज्य के कार्य क्षेत्र में मनुष्य के इहलोक और परलोक सब आ जाते थे। राज्य का कर्तव्य था कि सभी धार्मिक मतों को अपने-अपने पथ पर चलाने की पूरी सुविधा दे सत्य धर्म तथा सदाचार को पूरा प्रभय दे, समाज को उन्नति पथ पर ले चले, विद्वानों और कलाकारों को मदद दे तथा शिक्षा संस्थाओं की सहायता द्वारा ज्ञान विज्ञान और कला का संवर्धन करे, धर्मशाला, चिकित्सालय, पौधारे आदि बनवाये, बाढ़, टिड्डीदल, अकाल, भूकंप, महामारी आदि बाधियाँ जय दु खों को दूर करे। उसका काम नहीं बस्तियाँ बसाना और देश के विभिन्न भागों में जन संख्या का यथोचित नियोजन करना भी था। देश को प्राकृतिक संपत्ति और साधनों के विकास के लिए झगड़ों और खानों का विकास करना और वर्षा की कमी पूरी करने क

१ राज० प्र०, २३३३ और २

२ समादय, अ ५। ३ भाग २।

लिए नहरों और बाँध बनवाना भी उसका काम था। राज्य का कृतव्य उद्योग व्यवसाय को उत्तेजन देना भी या साथ ही व्यापारियों की अनागतव अनुचित दामलिप्सा से जनता की रक्षा भी करना था। समाज में अनीति न फैलने देने के लिए आपान (मदिराखण्ड), दूत-गृहों और गणिकाओं का देखरेख के लिए भी राज्य की ओर से अधिकारी नियुक्त किये जाते थे।

मौर्य और गुप्त राज्य जैसे सुसंगठित राज्य प्रायः उपरिनिर्दिष्ट सब कार्य करते भी थे। पर समझ है कि छोटे राज्य खासकर स्कट कालमें ये सब कृतव्य करने में असमर्थ रहे हों।

अतः, प्राचीन भारत में राज्य के कार्यक्षेत्र में मनुष्य जीवन के सब पहलू आ जाते थे। प्रश्न यह है कि क्या इससे व्यक्तिगत स्वतंत्रता मारी नहीं जाती थी। राज्य का कार्य क्षेत्र इतना व्यापक क्या इसलिए हो सना कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता की भावना का उस समय तक समुचित विकास नहीं हो पाया था? अथवा इसलिए कि जनता राज्य को सब-व्यापक और सबगुणसंपन्न मानने को तैयार थी।

प्राचीन भारत में राज्य समाज का घुसा और उसके कल्याण का मुख्य प्राधान समझा जाता था, इसीलिए उसका कार्यक्षेत्र इतना व्यापक था। व्यक्तिगत स्वतंत्रता को इससे कुछ विशेष खतरा न था क्योंकि ये सब कार्य स्थल राज्य के कर्मचारियों के ही द्वारा नहीं संपादित किये जाते थे। आपण (बाजार) व्यापार और धर्म के उच्चाधिकारी राज कर्मचारी अवश्य थे पर वे श्रेणी और निगमों, विविध व्यवसायस्थ तथा ब्राह्मणों और ग्रामों के सभ के उद्योग से ही काम करते थे। इन संस्थाओं में जनमत ही प्रधान रहता था, और ये तत्कालीन राज्यों या राजघरानों से भी अधिक श्यायी थी और इसीलिए इनकी बड़ी प्रतिष्ठा और शक्ति थी। राज कर्मचारी इन संस्थाओं से पूरा परामर्श करके समाज के विविध घटक और श्रेणियों का सघन मिश्रण उनका सहाय्य बढ़ाने की ही कोशिश करते थे। राज्य से पाठशालाओं और महाविद्यालयों को प्रचुर सहायता मिलती थी, पर आजकल की माँति शिक्षा विभाग के व्यपक्ष और उनके अनुचरों द्वारा शिक्षा प्रणाली के नियंत्रण की कोशिश न की जाती थी। हिंदू पंडितों और बौद्धपंडों को राज्य से प्रभूत दान मिलता था पर उन्हें कभी राज्य द्वारा स्वीकृत मत का ही प्रचार करने को बाध्य नहीं किया जाता था। विद्वेदीकरण अथवा स्थानीय स्वतंत्रता के सिद्धांत पर बहुत अधिक

अमल किया जाता था और ग्राम पचायतों तथा पौर सभाओं और ग्रामीण निगमों को विस्तृत अधिकार दिये गये थे। राज्य की लोकहितात्मक कारवाइ इन लोकप्रिय संस्थाओं के सक्रिय सहयोग से ही होती थी। व्यक्तिगत स्वतंत्रता पर रोक भी न लगने पाती थी। प्राचीन भारतीयों ने राज्य को व्यापक अधिकार इसलिए नहीं दिये थे कि वे व्यक्तिगत स्वतंत्रता का महत्व न जानते थे बल्कि इसलिए कि वे जानते थे कि राज्य ही विविध हितों का समन्वय तथा विभिन्न परस्पर विरोधी स्वार्थों का सामंजस्य करके समाज का सबसे अच्छा सम्मान कर सकता है खास करके जब राजकर्मचारी जन संस्थाओं के पूरे सहयोग से काम करें।



अध्याय ४

राज्य और नागरिक

राज्य और प्रजा का परस्पर संबंध महत्व का विषय है। परन्तु प्राचीनकाल में रिस्टॉटल जैसे इनेगिने पाश्चात्य विचारकों ने इस पर विचार किया है। गत शताब्दियों में लोकतंत्र के विकास से इसका महत्व बढ़ गया है और आधुनिक युग इस पर बहुत ध्यान देते हैं कि सामाजिक और व्यक्तिगत जीवन के क्षेत्रों में राज्य और प्रजा के परस्पर क्या अधिकार और कर्तव्य हैं, में कोई विरोध है या नहीं और है तो उसका सामंजस्य किस प्रकार प्राप्त हो सके।

प्राचीन भारतीय ग्रंथकारों ने शायद ही इसी समस्या पर ध्यान दिया हो। राजनीति शास्त्र के आधुनिक ग्रंथों में राज्य और प्रजा के परस्पर संबंध की चर्चा अब होती है तब उसमें दोनों के अधिकारों की ही सीमा निर्धारण करने का प्रयत्न किया जाता है, परन्तु प्राचीन भारतीयों ने इस विषय का इस दृष्टि से ज्ञान ही नहीं। वे प्रजा के अधिकारों के स्थान पर राज्य के कर्तव्य का ही ध्यान करते हैं। इसीसे प्रजा के अधिकारों का अनुमान किया जा सकता है। इसी प्रकार वे प्रजा के कर्तव्यों का निरूपण करते हैं। इसीसे अनुमान लगाया जा सकता है कि राज्य का प्रजा पर क्या अधिकार था। दोनों पक्षों के अधिकारों की दृष्टि से हमारे प्राचीन ग्रंथों में इस समस्या पर सुबवस्थित विचार नहीं किया गया, हमें उन अधिकारों का अनुमान ही परस्पर कर्तव्यों से करना पड़ेगा। अपरच प्राचीन और अर्वाचीन यूरोपीय लेखक इस समस्या पर विस्तृत लौकिक और वैधानिक दृष्टि से विचार करते हैं। वे प्रजा के नागरिक और राजनीतिक जीवन को उसके धार्मिक और नैतिक जीवन से अलग करते हैं, और अक्सर राज्य को उसके खिलाफ मान कर उसके विरोध में उसके अधिकारों का निरूपण करते हैं। इसके विपरीत प्राचीन भारतीय ग्रंथकार प्रजा के राजनीतिक कर्तव्यों को उसके साधारण कर्तव्य (धर्म) का अंग मानते हैं। वे राज्य और प्रजा में कोई विरोध नहीं स्वीकार करते इसलिए दोनों के अधिकार और कर्तव्यों की स्पष्ट सीमा निर्धारित करने की जरूरत नहीं समझते। राज्य का एकमात्र लक्ष्य ही प्रजा का इहलोक और परलोक में सब प्रकार से अभ्युत्थय साधना है। राज्य न हो तो मात्स्यन्याय फैल जाय, अतः व्यक्ति के सुख

और अभ्युदय के लिए राज्य का होना जरूरी है और यही राज्य का मुख्य उद्देश्य है। हमारे प्राचीन विचारकों ने इस पर अधिक नहीं सोचा कि यदि राज्य और प्रजा अपने अपने कर्तव्यों का पालन न करे तो क्या करना चाहिए। उह मरोसा था कि दोनों पक्ष अपने अपने धर्म व कर्तव्यों का पालन करेंगे।

एथेंस, म्थार्टा, रोम इत्यादि प्राचीन यूरोपीय राज्यों में सब प्रजा एक ही ऑल से नहीं देखी जाती थी। निम्न लोगों को शासन में सक्रिय सहयोग देने और राज्य के नियम विधान आदि बनाने का अधिकार था वे ही नागरिक पट के अधिकारी होते थे। मगर वे सटया में बहुत कम रहते थे, बहुसंख्य प्रजा को नागरिक और राजनीतिक अधिकार नहीं थे, उसका दजा करीब करीब दासों क बराबर था। परदेशियों का एक वर्ग ही अलग था। उन पर हीनतादर्शक प्रतिबंध तो न थे, परंतु वे देश के राज्यशासन और विधानिक जीवन में भाग लेन क अधिकारी न थे।

प्राचीन भारत क विधान शास्त्रों ने देश के निवासियों में विशेषाधिकारी और सामान्य नागरिक ऐसा भेदभाव नहीं किया है। हमें वैदिककाल के राजनीतिक जीवन क बारे में विशेष कुछ ज्ञान नहीं है। उस काल में 'समिति' जैसी जन संस्थाएँ राजा क अधिकारों और कार्य व्यवसाय पर बहुत अकुश रणती थीं जैसा कि अग्रे सातवें अध्याय में दिखाया जायगा। बहुत संभव है कि सब लोगों को समिति के सदस्य चुनने का अधिकार न रहा हो। यह अधिकार थोड़े ही लोगों को रहा हो, और प्राचीन यूनान क पूर्णाधिकारी नागरिक या आजकल के सटदार या जमीनदारों की उच्चभ्रैगी क समान इनका भी एक धग रहा हा। प्राचीन गणतंत्रों में भी एक विशेषाधिकार भाजन उच्चवर्ग रहता था जिसके हाथ में राजनीतिक सत्ता रहती थी। पर पर्याप्त सामग्री क अभाव स न तो हम इस वर्ग क विशेषाधिकारों को बता सकते हैं और न उसक राज्य तथा साधारण जनता क संबंध क बारे में कुछ विवरण दे सकते हैं।

परंतु जब हम ५०० ई० पू० के लगभग ऐतिहासिक युग पर दृष्टिपात करत हैं तो 'समितियों' को गायब पाते हैं। अतः हमारे विधान शास्त्रियों ने प्रजा क सदतिनिषाचक नागरिक और शेष अनागरिक भेद नहीं किया है। इस युग में ग्राम, तिला और नगर पन्नायतों का रूब विकास हो चुका था, और उनक सदस्यों का भी उल्लेख चारचार मिलता है। इनमें जनता की ही भाँत चलती थी। किंतु इन संस्थाओं के सदस्यों का आजकल की भाँति जनता के मतों द्वारा चुनाव नहीं होता था, बरन अनुमधी प्रतिष्ठित और वयोवृद्ध व्यक्ति मूक सब

समिति से सदस्य बनाय जात थे। दक्षिण भारत में ग्राम पंचायत के सदस्यों का 'चुनाव' सच्चरित्र विद्वान और प्रतिष्ठित व्यक्तियों में से ही चिह्नी उठाकर होता था। पंचायत के अतिरिक्त गाववालों की साधारण सभा भी होती थी जिसे स्मृतियों में 'ग्राम' कहा गया है। इसमें गाँव के सभी प्रतिष्ठित लोग रहते थे जिनका महत्तर महाजन, या 'पेरुमाल' कहते थे। यह पूर्णतया लोकतात्मक संस्था होता था, और इसमें सभी जातियों और वृत्तियों का, अन्यजों तक का भी, समावेश होता था। अतएव स्थानीय शासन के क्षेत्र में भी प्रजा के अधिकारों में कोई छतर न रहने के कारण हमारे विधानशास्त्रियों ने प्रजा का विशेषाधिकारी वर्ग और सामान्य वर्ग केसा भेदभूलक वर्गीकरण नहीं किया है।

राज्य के नागरिकों और परदेशियों में भेदभाव प्राचीन काल में सर्वत्र किया जाता था और आजकल तो बहुत किया जाता है, परंतु हिंदू प्रथकारों ने यह भेद भी नहीं किया है। इसमें काह आक्षेप की बात नहीं है। इस महादेश के विभिन्न भागों में एक या एक सांस्कृतिक एकता वर्तमान थी, इसलिये एक प्रांत का निवासी दूसरे प्रांत के निवासी को—जैसे लाल (गुजराती) गोंड (बंगाल) को, अथवा कर्नाटकी कश्मीरी का—परदेशी नहीं समझता था। प्रांतीय विभिन्नताओं का विनाश धीरे धीरे हो रहा था, पर व इतनी प्रबल न हो पाया थी कि देश के विभिन्न भागों में स्थायित स्वतंत्र राज्य पहाड़ी राज्य के निवासियों का परदेशी मान कर उन पर रोकथोक लगाते। गुजरात के राजा महाराष्ट्र के ब्राह्मणों को दान देते थे, कश्मीरी पंडित कर्नाटक में राज-कवि बन सकते थे, और दक्षिणात्य सैनिक उत्तर हिंदुस्थान के राजाओं की सेना में भर्ती होते थे। यह सब इसलिये समझ था कि राजनीतिक दृष्टि से अनेक स्वतंत्र राज्यों में विभाजित होने पर भी देश में सांस्कृतिक एकता की भावना थी।

परंतु ध्यान देने की बात यह है कि विदेशियों पर भी इस प्रकार के प्रतिबंध न थे। अशोक के राज्य में एक यवन काठियावाड़ देश एक प्रमुख सीमांत प्रदेश का शासक था, शक नरेस रद्रदामा (१७० ई०) के राज्य में मुद्रिगाल एक पहलू भी एक प्रांत का शासक था और यद्योवर्मा (७२५ ई०) के राज्य में एक ऋग शासन के उच्चपद पर था। पश्चिम भारत में राष्ट्रकूट राजाओं ने मुसलमानों को अपने राज्य में बसने और अपने कानूनों के व्यवहार के लिए अपने ही में से अधिकारी चुनने का अधिकार दिया था।

विदेशियों को अलग वय में न रखने का कारण हिंदू धर्म की उदार प्रकृति और अपनी सभ्यता की श्रेष्ठता के प्रभाव से विदेशियों को अपने समाज में मिला लेने का विरवाच था। बाहर से आक्रमणकारी रूप में आनेवाले यवन, शक कुषाण और हूण सब हिंदू समाज में घुलमिल गये, इसी से हमारे विधान शास्त्रियों ने देशी विदेशी का भेद न किया।

विधान व्यवस्था बनानेवालों व्यवस्थापकों को चुनना नागरिकों का एक प्रमुख अधिकार समझा जाता है। यह धारणा प्राचीन भारत में समभव न थी, क्योंकि धार्मिक विधानियम देवी माने जाते थे और लौकिक कानून व्यवहार और प्रथा से निर्धारित थे। आज कल को भाति व्यवस्थापक समाजों या राजशासन द्वारा विधिनियम बनाने की परिपाटी उस समय न थी।

आधुनिक काल में यह जरूरी कर्तव्य समझा जाता है कि देश में सब नागरिकों को उन्नति का समान अवसर मिले पर अधिकतर यह समानता सिद्धांत में ही रहती है व्यवहार में यह सब नहीं दिखायी देती है। आगे चर्कों का कहना है कि प्राचीन भारत में राज्य अपना यह प्रथम कर्तव्य करने में भी असमर्थ था क्योंकि धाति प्रथा में हरेक व्यक्ति अपने आनुवंशिक जन्म विद्व पेशे में ही बंधा था इसलिए समान अवसर का अभाव था।

यह आलाचना अशुभ ही ठीक हो सकती है। जाति के अनुसार वृत्ति का निर्धारण राज्य नहीं करता था परन वह सामाजिक व्यवहार और प्रथाओं द्वारा होता था। १०० इ० पू० तक वृत्ति के चुनाव में पूर्ण स्वतंत्रता थी, राज्य भी इस काल में विशेष जाति को विशेष वृत्ति ग्रहण करने को बाध्य नहीं करता था। क्षत्रिय और वैश्य जो वेद का अभ्यापन करने को स्वतंत्र थे। आगे चलकर वृत्ति या पेशे आनुवंशिक हो गये और स्मृतियां इस बात पर जोर देने लगीं कि हरेक जाति अपने लिए निर्धारित वृत्ति ही ग्रहण करे। स्मृतियों की इस नयी व्यवस्था का आघार भी उस समय की वास्तुस्थिति ही थी अत यदि नागरिकों को उन्नति का समान अवसर नहीं था या उनका अपनी वृत्ति निर्धारित करने में पूर्ण स्वतंत्रता नहीं थी तो इसका दोष राज्य पर नहीं तत्कालीन समाज पर था। यह कहा जा सकता है कि राज्य को इन प्रतिबंधों को दूर करने और समाज को समझाने का प्रयत्न करना चाहिये था पर उस युग में यह असंभव था क्योंकि उस काल में ये प्रथाएँ देवी या शक्ति प्रणीत मानी जाती थीं। फिर भी शिल्प-लेखादि से पता चलता है कि बहुत से लोग अपनी स्मृतिनिर्धारित वृत्ति से विभिन्न वृत्ति भी ग्रहण करते थे, यह तारीफ की बात है कि राज्य इसमें रोक टोक नहीं करता था। जहाँ तक

मालूम होता है केवल पुरोहिती वृत्ति के सवच म ही प्रतिवच लागू होते थे । उपनिषद्दुत्तर काल में कोई भी ब्राह्मण पुरोहिती या वेदाध्ययन न कर सकता था, समव है कि कमी कदापि राज्य द्वारा इसके उल्लंघनकर्ता को दंड भी दिया गया हो । पर यह भी नहीं भूलना चाहिये कि पुरोहित बनने या वेद पढ़ाने का अधिकार वास्तव में मित्रा मोगने के अधिकार से अधिक न था । पुरोहित या धर्मगुरु की समाज में मले ही अधिक प्रतिष्ठा रही हो पर उसकी आमदनी बहुत ही थोड़ी थी । समाज में यह भावना भी थी कि ब्राह्मण के लिए इन वृत्तियों का निर्धारण ईश्वरकृत है और इसका उल्लंघन करनेवाला नरक में जरूर जाता है । अत यदि राज्य ने इस परिपाटी का समथन किया तो बड़ी किया जिसे ९९ प्रतिशत ब्राह्मण स्वयं स्वीकार करते थे ।

आधुनिक विदातो के अनुसार राज्य का प्रत्येक नागरिक विधि नियमों की दृष्टि में समान होना चाहिये । यह मानना पड़ेगा कि प्राचीन भारत में यह दियति न थी । एक ही अपराध के लिए अय जातियों की अपेक्षा ब्राह्मण के लिए दण्ड ण्ड का विधान था । स्मृतियों में अवश्य कहा है कि शूद्र जो अपराध करे यदि ब्राह्मण बही करे तो उसका पाप अधिक है और परलोक में उसे दण्ड भी अधिक भोगना पड़ेगा, पर तारीफ तो तब थी यदि इहलोक में भी ब्राह्मण के लिए स्मृतियों में अधिक कठोर दंड का विधान किया जाता । पर स्मृतियों से यह आशा करना ठीक भी नहीं है । कानूनन समानता होते हुए भी दुनिया भर में, हाल तक ऊँचे पद के व्यक्ति को इलके ही दंड मिलते थे । प्राचीन रोम और यूनान में दास की हत्या करने पर नाममात्र का ही दंड होता था । ऐंग्लो सैक्सन युग में भी स्वतंत्र नागरिक या सरदार (नाइट) की हत्या पर जो हरजाना देना पड़ता था, उससे बहुत कम दास या कार्त फार की हत्या पर लिया जाता था । १८ वीं शतादी तक फ्रांस में भी कानून में ऊँच नीच का बहुत भेद भाव था । अत प्राचीन भारत क कानून में सबके साथ पूरा समता की आशा करना ज्यादाती है । फिर यह भी स्मरण रखना चाहिए कि स्मृतियों ने ब्राह्मण के गौरव को बहुत बड़ा चढ़ापर वर्णन किया है, 'सबहार में ब्राह्मण शारीरिक दंड स बरी न थे, जैसा स्मृतियों में कहा गया है । अभशात्र से पता चलता है कि राजद्रोह के अपराधी ब्राह्मण को शिरच्छेद क घनाय जल में डुबाकर प्राण दंड दिया जाता था । अस्तु, दंड देने के तरीके में भेद रहने पर भी दंड में कोई भेद न था ।

राज्य प्रजा क जानमाल की रक्षा और सर्वांगीण अभ्युदय की व्यवस्था करता है अत वह प्रजा से आशा भी रखता है कि वह उसके नियमों और

शासनों का पालन करके उसके साथ पूरा सहयोग करे। प्राचीन भारतीय विचारकों ने भी प्रजा के इस कृतव्य पर बहुत जोर दिया है। आधुनिक काल में भी प्रजा से युद्ध पड़ने पर राज्य के लिए लड़ने और प्राण तक दे देने की आज्ञा की जाती है। छाति प्रथा के उदय के कारण प्राचीन भारत में वेदोत्तर काल में सब नागरिकों से इसकी अपेक्षा नहीं जाती थी। राज्य की रक्षा के लिए युद्ध करना क्षत्रिय का ही कृतव्य था और समरभूमि से पराङ्मुख होना उसके लिए सबसे बड़ा फलक का विषय था। धन्य जातियों का काम युद्ध करने के बजाय अपने उद्योग, व्यवसाय और श्रम द्वारा युद्ध के साधन निर्माण करना और जुटाना था। उस युग में अनिवार्य होय भर्तों से काय विभाजन ही श्रेष्ठ समझा जाता था।

परतु ग्राम संस्था के प्रति ग्राम निवासियों की गहरी निष्ठा थी और ग्राम तथा गोपन की रक्षा में ग्राम के सब जातियों और श्रेणियों के फट मरने के अनेक उदाहरण मिलते हैं। महाराष्ट्र कर्नाटक और दक्षिण भारत में पाये जानेवाले 'बीरगल' इस बात के प्रमाण हैं कि सकट पड़ने पर सब जातियों के लोग और अक्सर स्त्रियाँ भी ग्राम के बचाव के लिये मर मिटने से नहीं डरते थे^२।

हमारे विधानशास्त्री नृपतत्र को ही आदर्श मानते हैं अतः वे सैनिक और नागरिक को देश के बचाव नरेश के लिए ही प्राण देने का उपदेश करते हैं। पश्चिम में भी राष्ट्रीय राज्यों के उदय के पूर्व यही दशा थी।

विशुद्ध भावना के रूप में देश या राज्य प्रेम का विकास प्राचीन भारत में होने की विशेष संज्ञाईश नहीं। बिन अनेक राज्यों में देश टूटा हुआ था उनमें धर्म, संस्कृति या भाषा का भेद नहीं था। काशी और कोशल, अंग और धग में शायद ही कोई अंतर रहा हो। १२ वीं शताब्दी के गढ़वाल, चंदेल और चाहमान राज्यों की सीमाएँ भौगोलिक या प्राकृतिक आधार पर विभाजित नहीं हो सकती। प्राकृतिक सीमाओं की रोक नहीं रहने से और एक ही प्रकार की स्वदेशी संस्कृति के लक्ष्य से भारत के विभिन्न राज्यों के नागरिकों में स्वराज्या विमान प्रारंभ स्वरूप में नहीं रहता था। विभिन्न राज्यों में युद्ध प्रायः राजाओं

१ युद्धभूत घातों के शृंखला में बनाये हुए मूर्त्युक्त शिष्टाण्डों को 'बीरगल' कहते हैं।

२ पृ ६, ९ १६२, लो ई ए रि, १२२१ न ७३, पृ ६, भाग १ न० ७२

की स्पर्शा से होते थे न कि नागरिकों के सङ्कुचित और स्वार्थी राग्याभिमान के लक्ष्य से। जातनेवाला भी साधारणतः पराजित राजा के किसी रिश्तेदार को ही गद्दी पर बिठा देता था और स्थानीय नियमों और प्रथाओं में हस्तक्षेप न करता था। अतः राजा और शासक बग को छोड़कर साधारण जनता पर लड़ाई की हार-जीत का विरोध प्रभाव न पड़ता था। एक दृष्टि से कहा जा सकता है कि उनमें देशमक्ति की कमी थी मगर दूसरी दृष्टि से कहा जायगा कि उनमें सङ्कुचित प्रांतीयता की भावना न थी। यदि भारत के विभिन्न राज्यों की प्रजा में प्रबल प्रांतीयता की भावना का विकास हो गया होता और वे एक दूसरे के खून के प्यास बन गये होते तो भारत देश भर में (व्याप्त) सांस्कृतिक एकता की भावना का उदय और फैलाव समभव न होता।

पर संपूर्ण भारतवर्ष के लिए भारतीयों में गहरा प्रेम और उत्कट देशमक्ति थी और जब भी उसका धम, संस्कृति और स्वतंत्रता पर सकट उपस्थित होता था, भारतीय उसके लिए प्राण अर्पण करने को दौड़ पड़ते थे। सिक्खों के आक्रमण के प्रबल प्रतिरोध का इतिहास पढ़कर कौन कह सकता है कि उस समय के भारतीयों में देश प्रेम का अभाव था? दक्षिण सिंध में ब्राह्मण सिक्खों के प्रतिरोध का नेतृत्व कर रहे थे और इसके लिए सिक्खों द्वारा छुड़क छुड़क में वे पाँसी पर लटका दिये गये, क्योंकि इन्हीं के कारण उसका एक एक कदम आगे बढ़ना मुश्किल हो रहा था। उनमें से एक से पाँसी देने के पहिले पूजा गया कि तुम क्यों लोगों और राजा को सिक्खों का सामना करने को उठकते हो? उसने धीरतापूर्वक उत्तर दिया—क्योंकि मैं चाहता हूँ कि वे सम्मान से ब्रिटिश और सम्मान से ही मरे^१। दुर्भाग्यवश एक, पहलू और कुशाग आक्रमणों के विरोध का पूरा इतिहास नहीं मिलता, परन्तु जो कुछ याद मिळता है उससे पता चलता है कि कुण्ड, योधेम और मल्ल आदि गणतन्त्र, दशकों तक बराबर इनसे लड़ते रहे और अंत में उन्होंने स्वतंत्रता प्राप्त करके ही दम लिया। हूणों को निकालने के लिए उत्तर भारत के बड़े राज्यों ने मिलकर प्रयत्न किया था। भारत की संस्कृति और धर्म को मुसलमानों से कितना सतार है इसका भान होने पर उत्तर भारत के सभी मुख्य हिन्दू राज्यों ने एक होकर पेशावर के पास सन् १००८ ई० में मुसलमानों का सामना किया।

१—मैकडिडल, एडिण्ट इंडिया इट्म इन्वेजन बाइ अंग्लो-सिंधी प्रेस,

• १२६—१६०।

२ वही—पृ० ३१४।

१०२४ ई० में सोमनाथ मंदिर को महम्मद गजनवी के आक्रमण से बचाने के लिए ५० हजार हिंदुओं ने प्राण दिये। अपने धर्म और देशपर मत्नेवाले योद्धा पक्षी विश्वास करते थे कि भारतवर्ष की भूमि ऐसी पवित्र है कि देवता भी इसमें जन्म लेने को तैयार हैं। माता के समान मातृभूमि भी स्वर्ग से भी श्रेष्ठ है। यह एक सुबख्यात कहावत कहती है विदेशी आक्रमणों के प्रतिरोध का इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि हिंदू इसमें पूरा विश्वास भी करते थे।

राजनीतिक दायित्व के आधार

नागरिकों के राज्य के प्रति अनेक कर्तव्य हैं। अब हमें यह देखना है कि प्राचीन भारतीय विचारकों के मत में इनका क्या आधार है। राज्य ही जनता को अराजकता से बचाने का एकमात्र साधन है अतः जनता का यह धर्म है कि उसका पूरा समर्थन करे और उसके नियमों का पालन करके उसके प्रति अपनी जम्मेदारी पूरी करे। मनु का कथन है कि यदि राज्य टूट का भय न हो तो सब लोग वृत्तयच्युत हो जायें, बन्वान् दुर्बलों को शूल या मारुत की भाँति मारकर खा जायें, कुत्ते भी हविर्भाग खाने के लिए दौड़ जायें। स्वर्ग के देव भी अपने अपने कर्तव्य के दब रहते हैं तो उसका कारण भी देवाधिदेवारा दंड का भय ही है। राजा का देवताशत्रु भी प्रजा की राजनीतिक जम्मेदारी का एक कारण माना गया है। मनु कहते हैं, 'राजा नररूप में जाता है और सब को उसकी आज्ञा का पालन करना चाहिये।' परंतु देखा कि प्राणिके अध्याय में दिखाया जायगा राजा के देवताशत्रुत्व का यह अर्थ नहीं है कि प्राणिके मूँद कर उसकी आज्ञा का पालन किया जाय। कुशासन तथा कर्तव्य की व्यवस्था करने पर राजा को सिंहासन से उतारने और बंध करने का अधिकार भी प्रजा को दिया गया था।

विधि नियम भी देवो माने जाते थे और राज्य उन्हें कार्यावत करता था। अतः भी राज्य के अनुशासन में रहना प्रजा का कर्तव्य कहा गया है। परंतु

१—नायति देशं किं च गीतकानि चान्वास्तुते भारतमूमिगतो ।

एषाविपगत्य च हेतुमती भवति मूय पुत्र्यः सुरराज्यम् ॥

—माफपडेव पुराण

२—जननी जन्मभूमिश्च स्वर्गादपि गरीयसी ।

पुराने अनुपयोगी नियमों की गुलामी का समर्थन इसका अभीष्ट न था। राजन्य द्वारा न सही, व्यवहार द्वारा पुराने नियमों में परिधतन हुआ करता था।

हम देख चुके हैं कि प्राचीन भारत के कुछ विचारकों ने भी सहमति (इकार) द्वारा राज्य की उत्पत्ति की कल्पना की है। प्रजा राजा को कर देने और उसको आशापालन करने को इस शत पर तैयार होती थी कि राजा उसकी रक्षा करे। अतः प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से राज्य के प्रति कृत्य का आधार यह इकार ही था। यह भी ध्यान में रखना चाहिये कि हमारे विद्वान् शास्त्रियों ने स्पष्ट व्यवस्था दी है कि अपने कृत्यों से व्युत्पन्न होने और प्रजा की सुरक्षा और सुखव्यवस्था करने में असमर्थ होने पर राजा पागल कुत्ते की भाँति मार डाला जाना चाहिये।^१ उसके आशापालन का प्रश्न भी ऐसी अवस्था में उपस्थित नहीं होता है।

सत्ता का सिद्धान्त भी राजनीतिक कृत्यों का आधार है। सरकार और प्रजा दोनों राज्यशरीर के अंग हैं, दोनों परस्पर के सहयोग से ही काम कर सकते हैं और उध्वं होने पर दोनों का नाश अक्षय्यभाषी है। राज्य अपने कार्यों द्वारा प्रजा की शहलौकिक और पारलौकिक उत्पत्ति का प्रयत्न करता है, उसे इस कार्य में सफलता सभी मिल सकती है जब प्रजा भी उसके प्रति अपने कृत्यों का पालन करे। अतः चूँकि राज्य प्रजा की नैतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक उत्पत्ति को कोशिश करने में यत्नशील रहता है, प्रजा को भी चाहिये कि वह अपने राजनीतिक कृत्यों का पालन करके राज्य का मार्ग सुगम बनाए।

१ यह दो रक्षितोपुत्रत्वा यो न रक्षति भूमिप ।

स रुहरप निहृष्टव्य इवेव सोमाद आतुर ॥ —महाभा १३ ६६, ३२

५ अध्याय

नृपतत्र

यद्यपि प्राचीन भारत में अन्वय प्रकार के भी राज्य थे पर सबसे अधिक प्रचलन नृपतत्र का ही था। अतः इस अध्याय में हम राजपद सम्बन्धी विभिन्न प्रश्नों पर विचार करेंगे।

वैदिक षाह्मण्य में राजपद की उत्पत्ति के विषय में कुछ कल्पनायें की गयी हैं। किसी समय देवताओं और अमुरों में सम्ग्राम हुआ और देवताओं की बराबर हार होती रही। देवताओं ने एकत्र होकर विचार किया और वे इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि उनके परामर्श का कारण उनमें राजा का न होना ही था। उन्होंने सोम को अपना राजा और नेता बनाया^१ और अमुरों पर विजय प्राप्त की। अन्वय कहा गया है कि देवताओं में सबसे श्रेष्ठ, यशस्वी और शक्तिशाली होने के कारण ही इन्द्र देवताओं के अधिपति चुने गये।^२ एक और कथा है कि यक्ष देवताओं के राजा होना चाहते थे, पर वे उद्देखीकार न करते थे। तब अपने पिता प्रजापति से उन्होंने ऐसा मंत्र प्राप्त किया कि वे सब देवताओं से बड़े गये और सबने उन्हें अपना राजा माना^३।

इन कथाओं से स्पष्ट है कि राजा की उत्पत्ति का कारण सामरिक आवश्यकता थी और वही व्यक्ति राजा बनाया जाता था जो रण में सफल नेतृत्व कर सके। युद्ध में विजय नेता के साहस, कौशल और पराक्रम पर ही निर्भर है। इन गुणों से युक्त व्यक्ति सब नेता बनाया जाय और उसके नेतृत्व में विजयप्री का लाभ हो तो उसकी शक्ति निरन्तर बढ़ती ही चली जाती है और अन्त में वह राजा का पद प्राप्त कर लेता है। यदि उसके लड़के भी योग्य हुए तो यह पद आनुवंशिक बन जाता है। सन्वयमित्र के समय किये जायवाले वाक्पथ यज्ञ में एक रथ की दौड़ की भी प्रथा है जिसमें राजा ही सर्वप्रथम आता है।

१ अराज-वन्ध्या ये ना नपति राजान करवामहे इति ॥ वे. भा., ११४

२ वै. भा., २२७२

३ वै. भा. ३१२२

यह रीति ठस बनाने की, यादगार है जब राजपद के उद्देश्यवार की शक्ति का परोक्षा रूप की दौड़ में की जाती थी।^१

हम देख चुके हैं कि वैदिक काल में समाज का ऋष्यन पितृप्रधान कुटुम्ब मूक था। कई कुटुम्बों या कुलों को मिलाकर विश्व और कई विश्वों को मिलाकर बन का ऋष्यन होता था। कुलपतियों में से ही नेतृत्व और पराक्रम के गुणों से युक्त व्यक्ति विश्वपति का पद प्राप्त करते थे। विश्वपतियों में से इन्हीं गुणों में सर्वश्रेष्ठ व्यक्ति बनपति के उच्चपद पर आसीन होता था। उसमें योग्यता की जाँच रथश्रीद ऐस प्रकारों से की जाती थी।^२

अतः प्राचीन कथाओं और हिंदू ऋष्यन कुटुम्ब के ऋष्यन दोनों सिद्ध करते हैं कि राजा की उत्पत्ति समाज के पितृप्रधान कुटुम्बपद्धति से ही हुई। पराक्रमी और प्रतिष्ठित कुलपति विश्वपति बन जाता था। साधारणतः सबसे श्रेष्ठ कुल के प्रमुख में ये गुण विद्यमान समझे जाते थे, चुनाव की आवश्यकता तभी होती या जब इसमें संदेह होता था कि उत्तराधिकारी कौन है।

वैदिक वाङ्मय धम्मप्रधान है फिर भी उसमें इस बात का कोई भी संकेत नहीं कि राजपद का पुरोहित या धर्मगुरु के पद से संबंध ही अथवा उसकी उत्पत्ति उससे हुई हो। यह बात उल्लेखनीय है कि वैदिक राजा का कमकाठ या पौरोहित्य कार्य से कोई सम्बन्ध नहीं था और न वह प्राचीन मिस्र, रोम या ग्रीस के राजा या शासन की भाँति सार्वजनिक यशदि का उच्चाटन करता था। चिकित्साकौशल के बल पर अग्निनीकुमारों के देवत्व प्राप्त करने की कथा है पर चिकित्साकौशल द्वारा किसी वैद्य क राजा बनने का उल्लेख वैदिक वाङ्मय में नहीं है।

१ वैदिक काल में युद्धसवारी और रथदौड़ने में कौशल का घड़ा महत्व था जो आजकल वायुमेना में श्रेष्ठता का है।

२ शिकंदर के इतिहास-लेखकों ने लिखा है कि कठपुतलियों में, जो अपने रथकौशल और पराक्रम के लिए विख्यात थीं, सबसे स्वरूपवान् व्यक्ति ही राजा चुना जाता था (मैक्डिडल, एग्जिप्ट इंडिया पृ० ३८) इसका अर्थ यह है कि सैनिक योग्यता समान होने पर स्वरूप को प्रधानता दी जाती थी, यह नहीं कि सुंदरता के सामने धीरता की उपेक्षा की जाती थी।

क्या राजा का निर्वाचन होता था ?

प्राचीन भारत में राजा निर्वाचित होता था या नहीं इस पर बहुत मतभेद है। वैदिककाल के पूर्वभाग में अवश्य निर्वाचन के कुछ उल्लेख मिलते हैं। ऋग्वेद में एक स्थल पर विशी द्वारा राजा के निर्वाचन का उल्लेख है।^१ अथर्ववेद में भी एक स्थल पर विशी द्वारा राजा के वरण की कामना की गयी है।^२ पर सभ्यत साधारण जनता निर्वाचन में सम्मिलित नहीं होती थी। शतपथ ब्राह्मण में एक उल्लेख में कहा गया है कि अन्य राजागण बिसे माने वही राजा होता है दूसरा नहीं।^३ राज्याभिषेक के एक मंत्र में याचा की गयी है कि अभिषिक्त राजा अपने श्रेणी के व्यक्तियों में प्रतिष्ठित हो। अतः अधिक सम्भव है कि जनता के नेतागण कुलपति और विश्वपति ही राजा का वरण करते रहे हों और साधारण जनता अधिक से अधिक प्राचीन रोम की 'क्यूरिया' (जनसाधारण) की भाँति उनके निर्णय पर केवल अपनी सहमति देती रही हो।^४ निर्वाचन भी कभी कदा ही हुआ करते थे। साधारणतः सबसे प्रतिष्ठित कुल के सबसे वयोवृद्ध व्यक्ति को ही नेता मानकर राजा के पद पर प्रतिष्ठित कर दिया जाता था।

कुलपतियों और विश्वपतियों द्वारा राजा के इस औपचारिक निर्वाचन की प्रथा उस काल में भी पुरानी पड़ती जा रही थी। निर्वाचन के सबब में जितने उल्लेख मिलते हैं अधिकांश स यही पता चलता है कि कुलपतियों और विश्वपतियों को दलन्दी से राज्य में बराबर झगड़ा मचा रहता था और अक्सर राजा को भी सिंहासन छोड़ना पड़ता था। इन उल्लेखों में^५ या तो

१ ता ई विशी न राजान वृणाना योमसवो अथ पृत्रादतिष्णन् । १० १२४ म यहाँ पर विश्वद्वारा निर्वाचन का स्पष्ट उल्लेख है साथ ही साथ यह भी कहा गया है कि जनता करी हुई थी। यदि जनता की सहमति पर ही राजा का निर्वाचन निर्भर था तो उन्हें करने का क्या आवश्यकता थी ?

२ त्वां विशी वृणतां राज्याय । ३ ४, २

३ यस्मै वा राजानो राज्यमनुमन्यन्ते स राजा भवति न स यस्मै न ।

—श प मा १ ३ ४, ६

४ इससे उनमें असाह का अभाव और भय का अभाव रहता था, यथा, ऊपर के न० १ के उद्धरण में वर्णित है।

५ इत्यन्तु त्वां प्रतिजना प्रतिमित्रा अयुपत । अ वे, ३ ३ ६

अपने मित्रों द्वारा निर्वाचित राजा के प्रतिद्वन्दियों का सामना करते हुए सिंहासन पर जम रहने की, या राज्यव्युत्त होने के बाद पुन गद्दी पर बैठनेवाले राजा के प्रजा द्वारा अंगीकार किये जाने की, यात्रा की जाती है।) इनस यह सिद्ध नहीं होता कि आक्षकल के अर्थ में वैदिक काल में राजा का निर्वाचन होता था। हाँ, यह अवश्य है कि आजकल की अपेक्षा राजा उच्चवर्गीय कुलपतियों और विश्वपतियों के समर्थन पर अधिक निर्भर रहता था। निर्वाचन की प्रथा वैदिककाल में भी प्रायः अन्यबहुत ही लुकी थी। यह इसी बात से सिद्ध है कि ऋग्वेद में भी अधिकतर राजपद आनुवंशिक दिखाई देते हैं। तृष्णुओं में चार पीढ़ी १ और पुत्रों में और भी अधिक समय से पुत्र ही पिता की राक्षगद्दी पर बैठते चले आ रहे थे। सञ्जयों का राजा दुष्टश्रुत पौराणिक की कथा में दस पीढ़ी से प्राप्त राज्य का उल्लेख है और रायाभिषेक के समय की घोषणा में भी नय राजा को राजा का पुत्र कहा गया है।^{१२}

अतः इसमें संदेह नहीं कि उत्तर वैदिक काल के बहुत पहले ही राजा का पद आनुवंशिक (पैतृक) बन गया था। इसकी आठवीं सदी तक राजपद के निर्वाचित होने के पक्ष में जो प्रमाण दिये जाते हैं वे बहुत पुष्ट नहीं हैं।^{१३} अथर्ववेद में उल्लिखित 'राजकृत' (३, ६, ७) और रामायण के उल्लिखित 'राजकर्तार' राजा के निर्वाचक नहीं बरन् राज्याभिषेक करनेवाले प्राज्ञ हैं।^{१४} जब अपने ज्येष्ठ पुत्रों की अपेक्षा करके राजा प्रतीप ने अपने छोटे पुत्र शतनु को और ययाति ने पुरु को राज्य दिया तो प्रजा ने महल के सामने एकत्र होकर प्रतिवाद किया परन्तु इससे यह सिद्ध नहीं होता कि राजा के निर्वाचन में उन्हें भी बोलने का अधिकार था। उन्होंने कवल ज्येष्ठ पुत्र के स्वाभाविक अधिकार का अपहरण का कारण जानना चाहा और राजा के उत्तर स सतुष्ट

१ ए ए मा, १२ ३ ३ १—१३

२ राजान राजपितर । ऐ मा ८ १२

३ ए ए मजूमदार, कारपोट लाइफ १०७-११३; का प्र जायसवाल हिंदू पॉलिटी, भाग प्रथम पृ० १०

४ सायण ने राजकृत की व्याख्या यों की है 'राजानम् कृषवति, राज्येऽभिदिशति। रामायण के टीकाकार ने राजकर्तार का अर्थ राज्याभिषेककर्तार किया है। इस अर्थ की पुष्टि भागों के ब्रह्मों से होती है जिनमें राजकर्तारों में प्रसिद्ध वैदिक प्राज्ञों के ही नाम हैं।

होकर वे चले भी गये । ^१ इन दोनों घटनाओं से यही सिद्ध होता है कि जनता ने श्रेष्ठ पुत्र के पिता की गद्दी पर बैठने के अधिकार अर्थात् पैत्रिक राज्य का सिद्धांत स्वीकार कर लिया था, न कि उर्ह राजा के निर्वाचन में राय देने का अधिकार था । रामायण में राम के युवराज बनाये जाने के समय में जो वृषण है इससे भी यह सिद्ध नहीं होता कि जनता का इस निषय में कोई हाथ था । इस प्रस्ताव पर सहमति के लिए दशरथ ने अपनी प्रजा के नेताओं को नहीं बरन अपने वरद या सामंत और पड़ोसी राजाओं को बुलाया था । ^२ उन्होंने भी उपचारत राम के युवराज बनाये जाने पर सहमति दी, उनकी सहमति का मूल्य तो इसी से प्रकट हो जाता है कि राम का जनगमन उससे न एक सभा । इन्द्राकु वध की घण्टाबली से भी यही सात होता है कि श्रीराम के कई पीढ़ियों पूर्व और बाद भी राजपद आनुवंशिक था और प्रजा का राजा चुनने का अधिकार न था ।

✓ यह भी कहा गया है कि रुद्रदामन (१३० ई०), हपवधन (६०६ ई०) और गोपाल (७५० ई०) जनता द्वारा राजा बनाये गये थे । ^३ इसमें संदेह नहीं कि रुद्रदामन और गोपाल स्पष्टरूप से जनता द्वारा निर्वाचित कहे गये हैं, ^४ परंतु यह बात उनकी प्रशस्तियों में उर्हों के दरबारी कवियों द्वारा कही गयी है, अतः वह परमार्थतया सत्य नहीं माना जा सकता । रुद्रदामा की इसी प्रशस्ति में दूसरे स्थल पर यह भी कहा गया है कि उसने स्वयं अपने पराक्रम से ^५ महाचक्रप

१ शंभु के बड़े भाई देवापि को कोढ़ी होने के कारण उत्तराधिकार से वंचित किया गया । पुरु के बड़े भाई हर्षद्विपु उपेक्षित हुए कि उन्होंने अपने पिता को अपना यौवन देना अस्वीकार कर दिया था ।

२ समानिनाय मेदिन्या प्रधाना-पृथिवीपठान्—न तु कैङ्कराजान जनक वा नराधिप । त्वरया चानयामास पद्मवाती शोभ्यत मियम् ।

अयोपशिशु नृपतौ तस्मिन् परब्रह्मार्दने । तत् प्रविविशु शेषा राजानो षोडशमता ॥ इससे स्पष्ट है कि राज्य के प्रधान व्यक्ति नहीं, करद राजागण चुनाये गये थे । कलकत्ता सङ्करण का पाठ प्रधानान् पृथिवीपति टाक नहीं है यह वाद के रखाक से सिद्ध हो जाता है।

३ मजूमदार, कारपोरेट काइफ, पृ० ११२

४ हेत्विये जूनागढ़ निहालेत—सचवर्णरभिगम्य रवगाय' पत्तिये वृत्तेन । मास्व-यायमशोदितु घ प्रकृतिभि कल्प्या कर प्रादित ५० ई०, ४२५८

५ स्वयमधिगतमहाचक्रपनाम्ना रुद्रदाम्ना । जूनागढ़ नि ले

पद प्राप्त किया था तथा उसी में यह भी वर्णन है कि उसने अनेक प्रांतों को जीनकर अपने राज्य में मिला लिया था। अतः प्रशस्तिकार की—ऐसे प्रसिद्ध विजेता का प्रजाके निर्वाचन के बन्ध पर राजपद प्राप्त करने की बात ऐतिहासिक के बजाय औपचारिक ही माननी चाहिये। गोपाल ने मात्स्य-याय का अन्त करके बंगाल में सु-यवस्था स्थापित की थी, और पालवंश के राज्य की नींव रखी थी अतः प्रजा द्वारा निर्वाचन की बात उसकी स्थिति दृढ़ करने के लिए कही गयी होगी। उसके बाद उसके उत्तराधिकारी पैतृक परंपरा द्वारा ही राज्य प्राप्त करते रहे और किसी ने भी जनता द्वारा अपना निर्वाचन कराने की परवाह न की। यह सत्य है कि हर्ष को निर्वाचन द्वारा राज्य प्राप्त हुआ परंतु यह राज्य उसका पैतृक यानेद्वर राज्य न था वरन उसके बहनोई ब्रह्मर्मा का मौखरि का कन्तौह-राय था, जिस पर उसे कोई हक न था। ब्रह्मर्मा की मृत्यु के बाद मौखरि सिंहासन पर बैठने योग्य उस वंश में कोई न था। इस लिए मौखरि अमात्यो ने अपनी विधवा रानी के भाई को राज्य देना उचित समझा। इस घटना से शत होता है कि राज्य के उत्तराधिकारी न होने पर अमात्य और अन्य ऊँचे अधिकारी मृत राजा के सबंधियों में से किसी सुयोग्य व्यक्ति को राजा चुनते थे। जातक कथाओं में भी कुछ ऐसे उदाहरण मिलते हैं पर इनसे राजा के निर्वाचन की प्रथा सिद्ध नहीं होती। शिल्पलेख, ताम्रपत्र और साहित्य ग्रंथों से भी यही ज्ञात होता है कि ६०० ई० पू० से जिन राज्यों का पता चलता है वे सब पैतृक परंपरा से ही चलते थे। १२ वीं शताब्दी के इतिहास लेखकों को तो राजा के निर्वाचन को कल्पना ही विचित्र प्रतीत होती थी।^१

१ जबर ३६ में कश्मीर का अरपक राजवंश समाप्त हुआ तब कमलवर्धन नामक व्यक्ति ने अधिकार हस्तगत कर लिया। परंतु तुरंत अपना राज्याभिषेक कराने के बजाय उसने ब्राह्मणों से राजा का निर्वाचन करने को कहा, उसे आशा थी कि ब्राह्मण मुझे ही चुनेंगे। कहिये इस पर टीका करते हुए कहते हैं कि इससे यह घर मूल्यता हो नहीं सकती थी, यह तो ऐसा ही है कि घर स्वयं आया हुए प्रेमा-मघ सुदरी को काई खीटा दे और दूसरे दिवस उससे पुत्रवाये कि तुम आभोगी या नहीं। अस्तु ब्राह्मण २६ रोज तक वाद विवाद ही करते रहे और इस पाष में दूरवर्मा नामक व्यक्ति ने राजधानी पर अधिकार कर लिया, फिर वो ब्राह्मणों ने उसी को राजा उद्घोषित किया और बेचारा कमलवर्धन अपना सा मुँह खेर रह गया। राजतरंगिणी, अष्टमस्कंध ०३३।

मानवशिक राज्यपद्धति से सबद कुछ वैधानिक बातें भी उल्लेख्य हैं। साधारणतः हिंदू परिवार की सपत्ति माइयों में विभाजित होती है परंतु राज्य अविभाज्य होता था और ज्येष्ठ पुत्र ही गद्दी का उत्तराधिकारी होता था। परंतु छोटे भाइयों को भी प्रादेशिक शासन तथा अन्य उच्च पद दिये जाते थे। चातक कथाओं और इतिहास में भी ऐसे अनेक उदाहरण मिलते हैं।

परंतु राज्य लिप्सा प्रचल होती है और कमी-कमी उसी के कारण छोटे भाइयों राज्याधिकार प्राप्ति के लिए गृहयुद्ध पर भी उतारू हो जाते थे। इतिहास और दंतकथाओं में इसके उदाहरण मिलते हैं, परंतु प्राचीन भारत के इतिहास पर सम्यक् विचार करने से ऐसी घटनाएँ अपवाद ही सिद्ध होती हैं। बहुधा जागीर या छोटे राज्यादि देकर छोटे भाइयों को सन्तुष्ट कर दिया जाता था। गुजरात की राष्ट्रकूट और बैंगी की चालुक्य राजशाखाएँ इसी प्रकार स्थापित हुई थीं।

सुवराज की शिक्षा को बहुत महत्त्व दिया गया है। राजा में देवत्व मने ही हो पर उसकी शिक्षा की आवश्यकता तो रहती ही है। राजपुत्रों की शिक्षा के लिए विशेष प्रबंध होता था यद्यपि उनका सामान्य विद्यार्थियों के साथ साथ तत्त्वशिष्टा आदि प्रख्यात शिक्षा केंद्रों में भी शिक्षा प्राप्त करने के उदाहरण भी मिलते हैं। प्रारम्भिक काल में तो राजपुत्रों के पाठ्यक्रम में भी वेद, तत्त्वज्ञान आदि को ही प्रमुख स्थान दिया जाता था^१ पर धीरे धीरे यार्ता और राजनीति ही अध्ययन के मुख्य विषय बन गये^२। कुछ लेखकों ने तो यहाँ तक कह दिया कि राजाओं को उपयुक्त विषयों के सिवा और कुछ पढ़ने की आवश्यकता ही नहीं। राज्य कार्य, राजविद्या और युद्ध कौशल की शिक्षा केवल किताबों से ही नहीं घन प्रत्यक्ष रूप में दी जाती थी। धनुर्बंद, रथसंचालन और हस्ति विद्या में निपुणता की सबसे अधिक आवश्यकता थी।^३ शिक्षा पूरी हो जाने पर औरष्यस्वता प्राप्त करने पर राजकुमार का सुवराज पद पर आभिषेक होता था।

१ अथ शास्त्र भा १-२, मनुस्मृति, ७ ४३।

२ कामरूक, २ ५

३ अथ शास्त्रार्थशास्त्राणि धनुर्बंद च शिष्यवेत्।

१थे च कुञ्जरे शिव स्थापामं कारयेत् सदा।

शिवपानि शिष्यवेत्सीन नासैर्मिथ्यामिथ वदेत् ॥

इसके बाद उसे शासन कार्य चलाने में जिम्मेदारी के काम दिये जाते थे जिन्हें वह अपने पिता की देखरेख में पूरा करता था।

यदि राजा नाबालिग होता था तो शासन काय चलाने के लिए शासन परिषद संपटित होती थी। जातकों^१, नाटकों^२ और उरुकीर्ण लेखादि से शात होता है कि राजमाता प्रायः इस परिषद की अध्यक्ष होती थी। शात कर्णों वंश की नयनिका (१५० इ० पू.) और वाकाटक वंश की रानी प्रमा वती गुप्ता (३९० इ) ऐसी अनेक रानियाँ प्राचीन भारत में ही गयी है जिन्होंने अपने पुत्रों के वयस्क होने तक सफलता पूर्वक राजकाज का संचालन किया।

हिंदू विधिनियम में अभ्रातृक पुत्रों को पिता की गद्दी पर बैठने का अधिकार न था। यह बात सत्य है कि मीध ने घमराज को सलाह दी कि युद्ध में मारे गये राजाओं की गद्दी पर पुत्र के अभाव में पुत्रियों को भी आसीन करने का अनुमति दी जाय।^३ परन्तु साधारण मते इसके प्रतिरुद्ध था। अधिकार विधान शास्त्रों जियों को राज्य का उत्तराधिकार देने के विरुद्ध थे, उनका विचार था कि अपनी स्वामाधिकार दुर्बलताओं के कारण वे मली भाँति राजकाज संचालन करने में असमर्थ हैं।^४

अतः कन्या के अतिरिक्त अन्य उत्तराधिकारी न रहने पर जामाता अपने समुर की गद्दी पर बैठता था। ऐसी अवस्था में उसकी पत्नी केवल नाममात्र का राजा नहीं रहता थी किन्तु पति के साथ प्रयत्न राज्य संचालन भी कभी कभी करती थीं। प्रथम चंद्रगुप्त और उसकी टिच्छवि वशीया रानी कुमार देवी की संयुक्त मुद्रा से इस मत की पुष्टि होती है।

दक्षिण भारत में विशेषकर चाळुक्यों और राष्ट्रकूटों के समय में राजकुमारियों बहुधा उच्च पदों पर नियुक्त की जाती थीं। हम यहाँ ऐसे क्वच दो

१—चतुर्थ भाग पृष्ठ १०५, ४२७, इसमें कहा गया है कि व राजर्षी के राजा के स पास हो जाने पर प्रजा ने रानी से ही राज्य का भार वहन करने का अनुरोध किया। यहाँ साधारण प्रथा थी, 'अना राजा न दाति'।

२—कौशाया के राजा उदयन के शत्रु के हाथ बंदी हो जाने पर समकी माता ने शासन कार्य संचालन किया। प्रतिशासौगवरामण, १ अ०।

३—कुमारो नास्ति येषां च कन्यास्तत्राभिषेचय। स भा २२ ३२, ३३

४—दुष्टं च अनन्दं वर्य इति परिषदादिका।

अनवच्छासं यमित्यो राजा भस्स चकवती। ला०, १ पृ १८६

उदाहरण देंगे। प्रथम अमोघराज की कथा और एरगग की पत्नी रेवकनिमदि एदातोर नामक बड़े ज़िंके की शासिका थी (८१० ई०)। दूसरा उदाहरण तृतीय जयसिंह की बड़ी बहन अफा देवी का है जो १०२२ ई० में किनसुद ज़िले की शासिका थी। परन्तु उत्तर भारत के इतिहास में इस प्रकार के उदाहरण नहीं मिलते।

अतः में हम रानी के पद और अधिकार पर भी दृष्टिपात करेंगे। वैदिक काल में उसकी गणना 'रत्नियों' अर्थात् उच्च अधिकारियों में होती थी परन्तु उसके कार्य और अधिकार के विषय में कुछ शत नहीं। विधान शास्त्री शासन में उसके लिए कोई विशिष्ट कार्य निर्धारित नहीं करते परन्तु शासन काय पर उसके व्यक्तित्व और विचारों का प्रभाव थोड़ा बहुत अवश्य रहा होगा। दक्षिण भारत में ऐसा अवश्य था क्योंकि कभी कभी रानियों द्वारा भूमिदान का और बड़े प्रातों के राज्यकारमार का उल्लेख मिलता है।^१ इससे भी पर्याप्त प्रमाण मिलते हैं कि आवश्यकता के समय काम आने के लिए राज कुमारियों को शासन-कार्य और युद्ध विद्या की भी शिक्षा दी जाती थी।

राजा की प्रतिष्ठा और उसके अधिकार

समय के अनुसार राजा की प्रतिष्ठा, शक्ति और अधिकार में भी अंतर रहा है। प्राग् ऐतिहासिक काल में वह सरदारों की समिति में सबसे बड़ा सदस्य मात्र था, ये कभी कभी उसका चुनाव भी औपचारिक या वास्तविक रूप में करते थे। राजा के कार्यों का नियंत्रण 'समिति' द्वारा होता था जो जनता की सस्था थी। उस समय उसकी स्थिति भी दुर्बल थी और अधिकार भी सीमित थे। समस्त इस काल में कर या शुल्क भी अनिर्धार्य न था और नियमित कर के बजाय बड़े बड़े गिराफ़्त या जुल्मपति कभी कभी उसे उपहार या भेंट दिया करते थे।^२ रामायणिक के समय राजा पर इंद्रदेव सबसे बड़ा जो अनुग्रह कर सकते थे वह यही था कि उसे प्रजा से बलिग्रहण या नियमित कर घटाने का अधिकार दे दें।^३

वैदिककाल में भी छोटे-छोटे 'जन' राज्य (tribal states) ही होते थे और जनता की सस्था समिति के राज्यकार्य में पर्याप्त अधिकार थे अतः राजा की

१ भास्कर—एमीगन ऑफ़ वीमेन, पृष्ठ २४२।

२ यत्र शुभका न क्रियते अदलेन बलीयसे। अथ ये, ३२०३

३ अथा ये इन्द्र देवलीविशो बलिग्रहणकारः। १०, १०३, ६

सत्ता सर्वरूप न थी। समय बीतने पर जैसे जैसे राज्य प्रादेशिक होते गये और उनका विस्तार भी बढ़ता गया, कुलपतियों और विश्वपतियों की शक्ति कम होती गयी, समिति के भी अधिकार घटते गये क्योंकि उसकी बैठक नियमित रूप से, शीघ्र और बारबार न हो सकती थी। इन कारणों से राजा की शक्ति और अधिकारों की वृद्धि होती गयी। ऋग्वेद में ही 'स्वराट्' (अपने से राज्य करनेवाला) एकाट् (एकमात्र शासक) अधिराट् (महान् शासक) और सम्राट् के उल्लेख मिलते हैं।^१ अवश्य ही इनमें से कुछ उपा बिया देयताओं के लिए प्रयुक्त हुए हैं परंतु निश्चय ही पृथ्वी पर भी इनके प्रति रूप रहे होंगे।

वैदिक काल में भी राजा का ऐश्वर्य और प्रतिष्ठा कम न थी। विभिन्न राजाओं की प्रशस्तियों में उनके वैभव और समृद्धि का वर्णन है। सम्बन्ध वे बड़े बड़े यूय (गोधन) और विस्तृत भूप्रदेश के स्वामी होते थे और प्रजा स कर या शुल्क भी पाया करते थे जिसका देना क्रमशः अनिवार्य और नियमित हो गया।^२ अथर्ववेद में राजा जनपति, जनता का स्वामी और यादवों में अग्रगण्य कहा गया है और प्रार्थना की गयी है कि उसे शक्ति, तेज और राष्ट्र पर प्रभुत्व प्राप्त हो^३। एक अनुष्ठान का वैशिष्ट्य यह है कि उसमें ब्राह्मण क्षत्रिय, वैश्य और शूद्र प्रत्येक राजा के लिए एक एक गाय छोड़ता है^४। इसका यह भाव है कि राजा का प्रभुत्व हर वर्ण पर है। अस्तु उसकी शक्ति उत्तरोत्तर व्यापक होती जा रही थी। उसके क्रोध का आतंक भी अधिकाधिक बढ़ता जा रहा था^५।

राजा का सबसे बड़ा कर्तव्य यह था कि वह अपनी प्रजा की आंतरिक अशांति और बाहरी शत्रु के आक्रमण से रक्षा करे^६। वह नियम और व्यवस्था, परंपरा और रूढ़ियों का संरक्षक था (धृतरथ) व राजधानी में वह यायासन पर बैठकर समीर अभियागों का स्वयं विचार करता था^७। यद्यपि छोटे मोटे मामलों का फैसला देहार्ता में पचायतों में ही होता था। वह

१ २ २८ १, ७ ३७, ३, १० १२७ ७, १२६ १४

२ ४ २२

३ तै स, १ ८ १६; तै भा, १ ७ १०

४ अन्यत्र शाश्वतमियात् मन्वु । अ वे, १ ५०, २

५ गोपा जनस्य । अ वे, ३ ४३ ५, १

६ वसमादाजन्येनाश्वत्थेण वैश्य इति । का स, २८ ४

अपने राज्यकर्मचारियों की सहायता से शासन करता था, इन कर्मचारियों में सेनापति, ग्रामणी सम्रहीता और मृत प्रमुख थे। अंतिम तीन अधिकारियों के कार्य का ठीक पता नहीं है।

राजा का देवत्व

यह बात ध्यान योग्य है कि राजा के देवत्व की भावना जो इसकी पहली सहस्राब्दी में इतनी स्वमाय थी, वैदिक काल में वतमान न थी। उस काल में राजा का पद पूर्णतः लौकिक था। साधनिक दित के लिए अथवा राष्ट्र और जनका अरिष्ट दूर करने के लिए होने वाले किसी यज्ञादि का संचालन राजा के कामों में शामिल नहीं था।

ऋग्वेद में केवल एक ही राजा पुरुकुत्स को अर्ध-देव का विशेषण दिया गया है (४४२९९) अथवा वेद में भी केवल एक ही देव और एक उत्तर कालीन एत में ही राजा परीक्षित मर्त्या में देवता कहे गये हैं (यो देवो मर्त्यान् अग्नि २० १२७ ७) इन स्थलों से यह नहीं सिद्ध होता कि उस युग में देवत्व की भावना मान्य थी। पुरुकुत्स को अर्धदेव समझते इस कारण कहा गया है कि उनकी विषवा मा ने उन्हें इद्र और वरुण क विशेष प्रसाद से प्राप्त किया था। जिस ऋचा में परीक्षित को मर्त्या में देव का उपाधि दी गयी है वह उनकी प्रशंसा करने के लिए ही रची गयी थी। वैदिक वाङ्मय में अन्य किसी भी राजा को यह उपाधि नहीं दी गयी, इससे हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि राजा में देवत्व की कल्पना कुछ राजा द्वारा उपर्युक्त दरबारियों के ही मरिचक म सीमित थी।

धार्मिक विधि और विचारों के उत्तरोत्तर बढ़नेवाले प्रभाव से ब्राह्मण काल में ऐसा वातावरण बनने लगा था जिसमें राजा क देवत्व की भावना पनप सकती थी। युद्ध में विजय इन्द्रदेव की कृपा का फल कहा जाता था, और इन्द्र को उपाधिषा भी राजा को घोर घोर लगायी जाने लगी^१। राधा भिषक क समय पुरोहित कहते थे कि भगवान सविता क आदेश पर ही अग्नि पक किया जाता है और यह अग्निपक मनुष्य के हाथों से नहीं बन मगधान पुषन् और अश्विनी कुमारों द्वारा होता है। ऐसा माना जाता था कि अग्नि पक के समय राजा के शरीर में अग्नि, सविता और वृहस्पति देवता प्रवेश करते हैं। अश्वमेध और वाजपेय यज्ञ द्वारा राजा को देवता का पद मनुष्य क

दवा प्राप्त होता है यह भी चारण थी^१। बहुशब्दक प्रजा एक राजा की भाषा पालन क्यों करती है इसका कारण कुछ लोगों क मत में यही था कि राजा देवाधिदेव प्रजापति का प्रत्यक्ष प्रतीक था^२। तदनुग अपने को भूदेव कहकर अपने लिए देवत्व का दावा कर रहे थे अतः वे राजा की भी उल्लेख वैसे वचित रख सकते थे, क्योंकि यही था उनके विरोधाधिकारों का संरक्षक था। इन परिस्थितियों और कारणों से उत्तर वैदिक काल में ऐसा बातावरण उत्पन्न हो गया था जो राजा क देवत्व की भावना के विकास के लिए अत्यन्त अनुकूल था। इसी पहली शताब्दी में कुशाण राज्य की स्थापना से इस भावना को और भी बल मिला। चीनी परंपरा से प्रभावित होने के कारण इस वंश क राजा 'दशपुत्र' होने का दावा करते थे और अपनी मुद्राओं पर अपने को दशोत्पति से आशुत बादलों से अवतरित होते हुए अंकित कराते थे^३। कुशाण सम्राटों ने अपने पूर्वजों के मंदिर भी बनवाए जिनमें उनकी प्रतिमाएँ देव क सनान पूजी जाती थीं।

कुछ स्मृतियों और पुराणों ने स्पष्ट रूप से राजा के देवत्व का दावा मान लिया है। (मनु कहते हैं कि राजा नर रूप में महान् देवता हैं। ब्रह्मा ने आठों दिशाओं के दिग्पाटों के शरीर का अंश लेकर उसके शरीर का निमाग किया है।^४ विष्णु पुराण और मागवत में कहा गया है कि राजा के शरीर में अनेक देवता निवास करते हैं^५। भागवत में तो यह भी लिखा है कि सब एथन राजा के शरीर में विष्णु के शरीर के नाना लाञ्छन भी विद्यमान थे। राजा को

१ श प भा १२ ४ ४, ३। तै भा, १८ १० १०।

२ एस वै प्रजापते प्रत्यक्षतमो यद्राजन्त्य। तस्मादेक सन् बहूनामोष्ट।

श भा, ५ १२ १४

३ कॅटर्शॉग ऑफ़ कॉइंस इन दी पञ्जाब म्यूजियम, भाग १, चित्र १

४ परमादेवां सुरेंद्राणां मात्रामिर्निर्मितो नृप।
तस्मादाभिवक्ष्येप सवमूतानि तेजसा ॥ मनु ८८

५ ब्रह्मा बनादतो इदो इदो वायुर्येना रवि।
द्रुतमुगवदगां घाता पूषा भूमिनिगाकर।

एते चान्ये च ये देवा शाशानुमदकारिण।
नृपसदंते शरीरस्था सप्तदेवमथो नृप। विष्णु पु० १ १३ १४

६ जातो नारायणांशेन पृथुराष्ट विप्रोत्तवा।
वेपथव दक्षिण हस्ते हृष्टा चिह्न गशामृत

देवता मानने की परंपरा ही स्थापित हो गयी थी, परवर्ती काल में बौद्ध लोग भी राजा को 'सम्मुतिदेव' कहते थे। इस पदवी का सन्दर्भ यह है कि राजा का देवाव जनता को समत है।)

अस्तु, कुछ स्मृतियों और पुराणों में राजा के देवत्व की कल्पना स्वीकार की गयी है। परंतु उसे ईश्वर का साक्षात् अवतार बहुत थोड़े ही स्मृतिकारों ने माना है। अधिकांश स्मृतियों और पुराणों में केवल राजा और देवताओं के कार्यों की समता का ही उल्लेख और घनन किया गया है। महाभारत (१२ ६७ ४०) नारद स्मृति (१० २६) शुकनीति (सृष्टि ७२) और मात्स्य (अ २२ ६) भाष्य (२७, २१) अग्नि (२२५-२६) पद्म (सृष्टि ३०, ३५) और बृहद्दर्म (उत्तर पट ३ ८) पुराणों में बताया गया है कि राजा अपने तेज से दुष्टों को भस्म कर देता है अतः वह अग्नि के समान है, वह अपने चरों द्वारा सब कुछ देख लेता है अतः सूर्य के तुल्य है, वह अपराधियों को उचित दंड देता है अतः वह यम के समान है, और योग्य यंत्रियों को प्रचुर पुरस्कार देता है अतः वह कुन्नेर के तुल्य है^१। अस्तु, अधिकांश प्रयत्न राजा और देवताओं के विभिन्न कार्यों की समता पर ही जोर देते हैं। ये अनेक बार

पादपोरविद च तर्घ मेने हरे कषाम् ।

भाग ४ १३, २३, देविये वायु, ५७ ७२

- १ कुर्वते पथ रूपाणि कार्ययुक्तानि च सदा ।
भवत्पग्निस्त्वयादिभ्यो मृत्युर्वधवर्गो यम ॥ ३१ ॥
यदा क्षासीदत्त पापा दहत्युमेण तेजसा ।
मिथ्योपचरितो राजा तदा भवति पावक ॥ ३२ ॥
यदा पश्येत् चारेण सवन्तानि भूमिम् ।
क्षेम च कृत्वा तत्रति तदा भवति माहका ॥ ३३ ॥
अशुचीश्च यदा मृद्म निनीति ततो नरान् ।
सपुत्रवीरा सामाः पौस्तदा भवति सौऽत्रक ॥ ३४ ॥
यदा स्वधार्मिकात्सवा तादृशैर्दद्वैनिपटति ।
धार्मिकाश्चानुगृह्यति भवत्ययं यमस्तदा ॥ ३५ ॥
यदा तु घनधाराभिस्त्रपयत्युपकारिणः ।
तदा वैश्रवणो राजा लोके भवति भूमिम् ॥ ३६ ॥

राजा के कार्यों को देवताओं के कार्यों से तुलना करते हैं पर यह नहीं कहते कि राजा स्वयं देवता है।

इस प्रकार हिन्दू अर्थकारों ने राजपद को देवा बताया है न कि किसी राजव्यक्ति को। यूरोप में राजा के देवत्व का सिद्धांत मुख्यतः निरक्षर राजसत्ता के समर्थन के लिए ही प्रतिपादित किया गया था। प्राचीन भारत में एक मात्र नारद ही ऐसे अर्थकार हैं जिन्होंने यह कहने का श्रावण किया कि तुष्ट राजा पर भी प्रहार करना पाप है क्योंकि उसमें देवता का श्रावण है।^१ परन्तु दूसरे किसी ने भी उनकी बात नहीं मानी। तुष्ट राजा को अपने देवत्व की तुलना देकर दंड से बचना चाहा पर क्रुद्ध श्रुतिज्ञों ने उसकी एक न तुर्नी और उस लोकाट मार डाला। यह भी ध्यान में रखना चाहिये कि प्राचीन भारत में बबल अन्टे और शार्मिक राजा ही देववृन्द माने जाते थे। तुष्ट और दुर्गचारी राजा तो राजशासक माने जाते थे। पोप ग्रेगरी के इस मत से हिन्दू शासक सहमत नहीं थे कि तुष्ट राजा भी देवता का श्रावण होने पर परमात्मा का सिवाय अन्य कोई उनसे बराबर तुल्य नहीं कर सकता। राजा के देवत्व के पूर्ण समर्थक मनु भी कहते हैं कि धर्म से विचलित होने पर राजा का नाश ही जाता है^२। वे यह भी कहते हैं कि देवत्व का अर्थ यह नहीं है कि राजा सब लोगों के परे है बल्कि साधारण जन की अपेक्षा उसके गलती करने की आशंका अधिक है (७५२) क्योंकि उसके सामने प्रलयमयी बड़े बड़े साधनापूर्वक चेष्टा करते रहना चाहिये। धृतराष्ट्र की स्तुतियों से बचने की प्रवृत्ति होकर अपने को अतिमानुष समझनेवाले राजा गगन किस प्रकार गगर्षाद के पात्र होते हैं इसका वर्णन वागमते ने मनीषाति कर लिया है^३।

१ राजनि प्रदरेषस्तु वृतागस्यपि दुमति ।
 २ तुष्टे समानी विपचेद् महान्यायताविकम् ॥ १२३१
 ३ मुचिन्तस्तु नो राजा स देवो देवतांशक ।
 विपरातस्तु रषोऽग सव प्रकभाजन ॥ शुक १२७
 ददाति सुमहत्तेजा दुधरश्चाकृतात्मनि ।
 यमाद्विचलित हति नृगमेव सदा ववम् ॥ मनु, ७ १२
 प्रतारककुलैर्षुर्वे भमानुपलाकवितानि स्तुतिनि प्रतापनाग भामन्दा
 रापिताशोकामिमाणा मामघर्मांगवि दिव्यागावत्रोपमिष सदैवतमिवाति
 ४ ५ ६

ब्लैकटोन का यह मत कि राजा के कार्यों में ही नहीं किंतु विचारों में भी दोष या गलति नहीं हो सकती है प्राचीन भारतीय विचारकों को अनुमत नहीं था। इसके विपरीत वे तो यह मानते थे कि साधारण जन का अपेक्षा राजा के कर्तव्युत्त होने की आवश्यकता अधिक है। राजा के देवत्व का यह अर्थ भी नहीं माना गया था कि दुष्ट या अनीतिमान राजा की आशाओं का भी बिना मीन मेष निकाले पालन करना ही जरूरी है। यूरोपीय विचारकों में विशप बोसुए का मत है कि राजा के पापाचरण करने पर भी प्रजा उसकी आशापालन के बंधन से मुक्त नहीं हो सकती, कालियन कहते हैं कि नीच राजा की आशा भी सदैव शिरोधार्य मानना चाहिये। प्राचीन भारत के विचारकों का मत इसके विरुद्ध है वे अव्योमय या दुष्ट राजा को देवत्व का अधिकारी कभी भी नहीं मानते। वे साफ साफ कहते हैं कि ऐसा राजा साक्षात् राजस है और प्रजा को उसके विरुद्ध विद्रोह करने का पूरा अधिकार है। इंग्लैंड के राजा प्रथम जेम्स का यह मत प्राचीन भारत में माय नहीं था कि प्रजा कदापि राजा को दंड देने की अधिकारिणी नहीं हो सकती क्योंकि राजा का अधिकार प्रजा को दंड देना है न प्रजा का राजा को, प्रजा की मूर्छि ही राजा के आशापालन के लिए हुई है। अतः विलेवो का यह कथन भारत पर शासन करना अपना ईश्वर प्रदत्त अधिकार समझते थे और प्रजा भी बिना ची चपड़ के उनका यह दावा स्वीकार कर लेती थी।

यह विषय समाप्त करने के पूर्व हम राजा के देवत्व के विषय में अथ प्राचीन देशों में प्रचलित विचारों पर दृष्टिपात करेंगे। प्राचीन मिस्र में राजा या 'पाराओं' 'श' (सूर्य) देवता का पुत्र माना जाता था। यावज्रनिक यश का संचालन और देवता से किसी बात की याचना करने का अधिकार केवल उठे ही था। प्राचीन बैबिलोनिया और असीरिया में भी राजा ईश्वर के प्रतिनिधि माने जाते थे और देवताओं की मूर्ति पूजा के मानन होते थे। प्राचीन ग्रीस में भी राजा देवाधिदेव प्रयूस के यशान माने जाते थे। देवताओं की इच्छा जानने की भी शक्ति केवल उन्हीं में थी। १० ई० के बाद प्राचीन

(५६ पृष्ठ से)

मानुषमात्मानमुत्प्रेक्षमात्पा प्रारब्धदिव्योचितचेजानुमथा मयजनस्योपहा
 स्थितामुपपाति । कादशरी शुक्रनासोपदेश
 १. नेषर ऑक स्टेट, पृ० ४२-३

रोम के सम्राट मरने के बाद देवता घोषित कर दिये जाते थे और उनकी पूजा के लिए मंदिर भी बनाये जाते थे। १७ वीं और १८ वीं सदी के यूरोपीय विचारकों के मत का ऊपर उल्टेख हो ही चुका है।

राजा के स्वयं की अन्य धारणाएँ

अब तक हमने राजा के देवत्व संबंधी धारणाओं का विवेचन किया है। राजा का पद का महत्व ठीक ठीक समझने के लिए उसके स्वयं में प्रचलित अन्य धारणाओं पर भी विचार आवश्यक है।

✓ वैदिक काल से ही राजा धर्म का रक्षक पोषक और समर्थक समझा जाता रहा है। वैदिक काल के राजा का आदर्श ऋत और धर्म को रक्षा करनेवाले धृत प्रत ब्रह्म देव थे। राजा केवल लाक्षणिक रूप में देवताही था। मगर बिचिनियम साक्षात् देवदत्त माने जाते थे और यह अनिवार्य था कि राजा उनका पालन करे। राजन्व सर्वस्वैव धर्माधिष्ठित है धर्म से बढ़कर कुछ दूसरो चीज नहीं है अतः धर्म का पालन राजा का निरव्य और आवश्यक कर्तव्य है।^१ संसार के सर्वे प्रथम राजा वेग का यह प्रतिज्ञा करनी पड़ा थी कि भुक्तिमृतियों में जो धर्म कहा गया है मैं उसका पूरा पालन करूँगा और कदापि मनमानी न करूँगा^२। राजा का उच्चदायित्व बहुत बढ़ा था। वह प्रजा का नेता था और प्रजा उसका अनुगमन करती थी अतः उसका आचरण आदर्श होना चाहिये। प्रजा के रोग शोक और कष्ट का कारण राजा का कर्तव्यच्युत होना ही समझा जाता था। एक लक्षण कहता है यदि राजा अयायी हो जाय तो शस्त्र और नमक भी अपना स्वाद खो देते हैं^३। शातको में इस विषय पर जनता के मत की अभिव्यक्ति बहुत अच्छी तरह हुई है। किसान के ऋण को हल से चोट लग गयी इसका दोष भी राजा को ही दिया गया, एक खाला दुष्ट गाय द्वारा मारा जाता है इसका दोष भी राजा के मते। यहाँ तक कि भूले कोओं द्वारा काटे जाने पर मेटक भी राजा को ही दोष देते हैं^४। लोगों का विश्वास था कि धर्म और सदाचार से ही सुख मिलता है और उनकी वृद्धि तभी हो सकती है जब

१ तद्वैतस्यैव चंद्र धर्मनक्षत्रमात्मनोपर नास्ति। पृ ३८, १ ४ १५

२ यथाय धर्म इत्युक्तो धर्मनोतिव्यवाधय।

३ तमसं कश्चिद्यानि स्वयंशो न कदाचन ॥ म मा १२ २० ११६

४ लातक भाग तृतीय, पृ १११।

५ " " पंचम पृ १०१-७।

राजा स्वयं उनके आदेश बने। अतः यह स्वामाविक या कि यदि राजा घम पालन नहीं करें तो प्रजा के कष्टों की जिम्मेदारी उस पर रखी जाय। राजा के सर्व्व में दूसरी महत्वपूर्ण धारणा यह भी थी कि वह प्रजा का सेवक समझा जाता था। एक प्राचीन घम सूत्र लेखक बौधायन का कथन है कि राजा शास्त्र में प्रजा का सेवक है और प्रजा की आयका छठा भाग जो कर में दिया जाता है वही उसका वेतन है। नारद भी पर को राजा द्वारा प्रजा की रक्षा का पारिभ्रमिक कहते हैं। अपरार्क कहते हैं कि बिना प्रयोजन कोट भी किसी को कुछ नहीं देता अतः राजा से अपनी रक्षा की आशा में ही प्रजा उसे कर देती है^२। यतः प्रजा राजा को भरपूर वेतन देती है अतः उसे भी श्रुत्य और दास की भाँति उसकी सेवा करनी चाहिये^३।

राजपद को याती (trustee) समझने की धारणा भी प्राचीन भारत में वर्तमान थी। राजा को खास तरह से चेतना दिया जाता था कि राजकोष उसकी निजी संपत्ति न थी बल्कि जनता की याती थी और विश्वस्त के नाते ही वह उसका उपयोग केवल सावजनिक हित के लिए कर सकता था। यदि राजा सावजनिक धन का दुरुपयोग करे और उस अपने निजी काम में लगाये तो वह नरक का भागी होता है^४।

कुछ राज्य शास्त्रियों के मत में तो राजा का काम विश्वस्त या यातीदार के काम से भी कठिन और दुबह होता है। विश्वस्त का कर्तव्य यह है कि वह अपने सुपुत्र काय ठीक तरह से करे। यदि वह श्रच्छी देखरेख करता है और उसमें किसी प्रकार का यत्नित लाभ नहीं उठाता तो उसका कर्तव्य पूरा हो जाता है। विश्वस्त के नाते कर्तव्य पालन करने में उसमें स्वार्थत्याग की

१ पद्मभागभृतो राजा स्वोत्प्रेरजाम् । यो घ सू, १ १० ६

२ सर्वो हि धन प्रयच्छन्नात्मसमवायि प्रयोजनमुद्दिशति । न च करदानस्य स्वगुहोर-वाप्रयोजनमस्ति । तस्मात्कामाददानेन प्रजापाटन विधेवन्ति सिद्धम् ॥ या स्मृ १ ३६६ पर टीका

३ सर्वैत फलभुग्भूत्वा दास्य स्वात्तु रचये । शुक, ४ २ १३० ।

४ बलप्रजारक्षणाथं धर्माथं कोपसप्रद । पात्रेह सुखदो नृपस्यान्पस्तु दुःखद ॥

छोपुत्राय कृतोपदस्य स्वोपमोगाय केवलम् । नरकायैव स जेवो न परत्र सुखप्रद ॥ शुक, ४ २ १-५ ।

अपेक्षा नहीं की जाती। पर आदर्श राजा का स्वायत्त्याग भी कतव्य है। जिस प्रकार गर्भवती स्त्री अपने उदरस्थ शिशु को हानि पहुँचाने की आशका से अपनी इच्छाओं का दमन और सुखों का त्याग करती है उसी प्रकार राजा को भी अपनी प्रजा के भले क सामने अपने सुख सुविधा और इच्छाओं की परवाह नहीं करनी चाहिए^१।

अस्तु इसमें संदेह नहीं कि प्राचीन भारतीय शासक आदर्श राजा उसे ही मानते थे जो अपना जीवन प्रजा पालन के लिए न्योत्रावर कर दे। परंतु मनुष्य स्वभावतः दुर्बल है और औसत देवों के राजा से इस उच्च आदर्श के साधोपाय निवाह की आशा हमेशा नहीं की जा सकती। अतः देवना यह है कि स्वच्छाचारी राजा की मनमानों से प्रजा की रक्षा का कोई उपाय किया गया या नहीं। राजा की शक्ति का निरंकुश न होने देने के लिए उसपर कुछ रोक की व्यवस्था भी या नहीं।

प्रारंभ में ही यह स्वीकार कर लेना अच्छा होगा कि प्राचीन भारतीय विचारकों द्वारा राजशक्ति पर आधुनिक स्वरूप के कोई वैधानिक रोक लगाने की व्यवस्था नहीं की गयी थी। समस्त वैदिक काल की लोकसभा या समिति द्वारा राजा की शक्ति पर रोक रखी थी, कुछ वैदिक उदरगणों से पता चलता है कि समिति के प्रतिद्वल होनेपर राजा का अपने पद पर कायम रहना कठिन हो जाता था। पर क्रमशः समिति की शक्ति कम होता गयी, ५०० ई० पू० तक यह उतप्राय हो गयी और उसके स्थान पर दूसरी किसी लोकप्रिय सभा का भी स्थापना न हो सकी। राजा को अपने न्यायालय द्वारा किसी भी व्यक्ति को नियम भंग कराने पर दंड देने का अधिकार था, यदि राजा अपने अधिकार का दुरुपयोग करने पर उतारू हो जाय तो उस रोकनेवाली समिति या सभा किसी भी लोकप्रिय सभा भी न थी। साधारणतः अमात्य मंडल राजा पर अंकुश रखता था पर अभात्य का पद राजा की ही इच्छा पर निर्भर था अतः अनमत की परवाह न करनेवाले निरंकुश या स्वच्छाचारी राजा की रोक रोक करना उनकी सामर्थ्य से परे था।

साथ ही यह भी न भूलना चाहिये कि पार्लियमेंट या प्रतिनिधि सभा राजा का सत्त्व देने से इनकार करके राजा की शक्ति का जिस प्रकार वैधानिक नियंत्रण करती है, यह उपाय भी आधुनिक काल की ही घटना है। प्राचीन

१ निर्यं शाशा तथा माण्य गमिषी सद्गमिषी ।

यथा स्य सुखमुत्सृज्य गर्भस्य सुखभावाद्दत्त ॥ अग्निपुराण, २२२-८ ।

यूरोप में भी यह अज्ञात था। अत्याचारी राजा का विचार करनेवाला 'यापाल्य' प्राचीन भारत में ही नहीं यूरोप में भी घतमान था। अतः प्राचीन भारतीय ये उपाय तो न निकाल सके पर जो उपाय उन्होंने निकाले वे भी साधारणतः कम सफल न थे।

प्राचीन भारत में धार्मिक और पारलौकिक दलों का बड़ा दूर था और हमारे विधान शास्त्रियों ने राजा की शक्ति पर अकुश लगाने के लिए इस भावना का पूरा उपयोग किया है। सभी शास्त्रकारों ने एकमत से कहा है कि प्रजा का पीढ़न और सार्वजनिक धन का अपव्यय करनेवाला राजा बोर पाप करता है और निश्चय नरक का भागी होता है। नरक का भय कैसा भयानक होता था इसकी कल्पना आधुनिक काल में करना कठिन है।

राजा का पद लोग कुछ हद तक दिव्य मानते थे पर विधि नियम और रुढ़ियों को उससे भी अधिक दिव्य समझते थे। राज्याभिषेक के समय राजा को उनके पालन करने की प्रतिश करना पड़ती थी और उनमें परिवर्तन करने का उसे अधिकार न था।

समुचित स्कार और शिक्षा के अभाव से ही राजाओं में अक्सर खेच्छा चार और निरकुशता की प्रवृत्ति उत्पन्न होती है। अतः बाल्या और किशोरा वस्था में राजकुमार की शिक्षा और स्कार की व्यवस्था करने पर शास्त्रकारों ने बहुत ध्यान दिया है। बड़े ही प्रभावकर शब्दों में वे कहते हैं कि राजा को विनयी, शांत, सदाचारी और धार्मिक होना चाहिये, उसे वागी में मधुर, व्यवहार में शिष्ट, गुरुधनों की व्ययधना में उत्सुक, सत्संगति का प्रेमी और लोकमत का ध्यान रखनेवाला होना चाहिये, उसे रण विद्या और शासनकला में निपुण होना चाहिये। शिक्षा और स्कार द्वारा उपयुक्त गुणों का बीजारोपण जिस राजा में किया जा चुका है वह कदापि अपने कर्तव्य का उल्लंघन करनेवाला और प्रजा का पीढ़न करनेवाला नहीं हो सकता।

परन्तु यदि राजा को उपयुक्त शिक्षा न मिले अथवा शिक्षा द्वारा भी उसकी दुप्रकृति का शमन न हो सके तो ? यदि वह लोकमत की परवाह न करे बड़े बूढ़ों, गुरुओं और मंत्रियों का उपदेश का अनादर करे, नरक का भय को उसके खेच्छाचार को न रोक सके, तो प्रजा का क्या कर्तव्य है ?

हम पहले ही देख चुके हैं कि हमारे शास्त्रकारों ने अत्याचारी राजा की आज्ञा के पालन का समर्थन नहीं किया है। वे अत्याचार या प्रतिरोध करना प्रजा का कर्तव्य समझते हैं। पर उन्होंने इसका विवेचन नहीं किया है कि

प्रतिरोध कथ उचित है और उसका रूप या उसकी सीमाएँ क्या हों। समय है उ है यह आशंका रही हो कि इस विषय पर खुडकर चर्चा करने से अराजकता की उत्पत्ति मिले।

परंतु हमारे शास्त्रकार एक क्षण को भी यह कल्पना नहीं करते कि प्रजा चुपचाप अत्याचार सहन कर लेगी। वे कहते हैं कि जनता अत्याचारी राजा को चेतावनी दे कि यदि तুম अपना व्यवहार नहीं बदलते तो हम तुम्हारा राज्य छोड़ कर दूसरे मुशासित राज्य में चले जायेंगे^१। उन्हें आशा था कि प्रजा के राज्य त्याग द्वारा कर की हानि के डर से राजा के होश ठिकाने आ जायेंगे। पर यदि वह इस पर भी न सुधरे तो प्रजा उसे गद्दी से उतार कर उसके कुल के किसी गुणवान व्यक्ति को उसके पद पर बिठा दे सकती थी।^२ इतना ही नहीं यदि और कोई उपाय न रह जाय तो महाभारत ने स्पष्ट शब्दों में अत्याचारी राजा के वध की भी अनुमति दी है^३। राज्य शास्त्र के प्रथो में इस प्रकार मारे जानेवाले राजाओं के नाम भी दर्ज हैं। वेग राजा इनमें से एक था जिसे ऋषियों ने देवत्व की दुहाइ देने पर भी मार डाला। जनता की रोषाग्नि में मरम होनेवाले राजाओं में नहुग, मुनास, मुमुल और निमि भी हैं। यह उल्लेखनीय है कि राजा के देवत्व का समर्पण करनेवाले मनु ने भी राजाओं को उपयुक्त अत्याचारियों के दृष्टान्त स धिक्का लेने की सलाह दी है। जातकों में भी प्रजा द्वारा अत्याचारी राजाओं के वध के अनेक कथाएँ हैं^४।

प्रजा की अत्याचारी राजा क वध का अधिकारी मानने से स्पष्ट सिद्ध होता है कि प्राचीन शास्त्रकार प्रभुता या सावभौमता का स्रोत जनता को ही मानते थे। पर विशेष के सिवा इसके उपयोग का कोई शक्तिमय उपाय न था। अत

१ भ्रममशीलो नृपतिपदा त भीषयेऽन्नत ।

धमशीलानिषलवदिपोराथयत सदा ॥ शुक्र, ४ १-३ ।

२ गुणनानिषलद्वेषो कुलभूतोऽप्यधर्मिक ।

नृप यदि भवेत्तु त्यजेदात्किनाशकम् ॥

सारदे तस्य कुबज गुणयुक्त पुरोहित ।

महृष्यनुमत कृत्वा स्थापयद्राज्यगुहये ॥ शुक्र, २ २०४-५

३ अराजितार इतार विद्योत्तारमनापकम् ।

त ये राजकलि हन्तु प्रजा मन्दाभिर्लक्ष्णम् ॥ स भा १३ ८१ ३५-६

४ देखिये 'सप्तविंशति' और 'सदकुसल मानव' जातक ।

इसे वैधानिक अधिकार न कहकर विधानातीत हो कहना पड़ेगा। यह भी मानना होगा कि यह उपाय काम में लाना कठिन था।

अत्याचारी राजा के नियमों का अधिक मुलम और व्यावहारिक उपाय होना चाहिये था, पर हमें यह भी समझ लेना चाहिये कि प्राचीनकाल में किसी अत्याचारी राजा को गद्दी से उतारना या मारना बहुत कठिन भी न था। जातकों में इस प्रकार की घटनाओं के बहुत उल्लेख मिलते हैं। प्राचीन काल में एक ओर तो स्थायी और येतनमोगी सेना का भी बहुत रिवाज न था दूसरी ओर ग्रामों और नगरों में लोकसेनाएँ भी रहती थीं जिनके शस्त्रास्त्र राजकीय हथियारों से किसी निम्नकोटि के न होते थे। अतः विद्रोह की सफलता की संभावना सर्वथा असम्भव न थी। देश में सामंतों और सरदारों की भरमार थी इनमें से या राज्य के मंत्रियों और उच्चपदाधिकारियों में से अत्याचारी राजा के प्रतिरोध के लिए नेता निकल ही आते थे। मौर्य और शुंग वंश के अंतिम शासकों और राष्ट्रकूट चतुर्थ गोविंद का अतः अत्याचार पीड़ित जनता, मंत्रियों और सामंतों के विद्रोह द्वारा ही हुआ। प्राचीन काल में अत्याचारी राजा के स्थान पर अच्छे शासक को बैठाना जनता के लिए उतना दुष्कर न था जितना आजकल है जब राज्य के पास टैंक विमान और अणुबम का बल है और जनता को अपने हाथ में अधिक से अधिक लाठी और तलवार का ही सहारा है।

अस्तु, राजसत्ति के साधारण प्रतिबन्ध, नरक और लोकमत की परवाह न करनेवाले राजा को, न्यायपर्य पर रखने में असमर्थ थे। व्यावहारिकता और उपयोगिता की दृष्टि से वे आधुनिक लोकतंत्र और प्राचीन ग्रीक नगर-राज्यों के विधान को भी बराबरी उ कर सकते थे। पर यह न भूलना चाहिये कि अति प्राचीन वैदिक काल में जब राज्य ग्रीक नगरराज्यों को भाँति छोटे होते थे, समिति वही लोकप्रिय संस्थाएँ राजाओं का उही प्रकार नियंत्रण करती थी वही कोई आधुनिक प्रतिनिधि समा कर सकती है। उस काल में राजा के लिए इतने बड़े कोई विरोध कल्पित उ को न सकती थी कि समिति से उसका विरोध हो जाय^१। परन्तु जब राज्य अधिकाधिक विस्तृत हो गये तब यातायातों के जल्द और मुलम साधनों के अभाव से समिति के समासदों का एकत्र होना दुष्कर हो गया। हमें यह भी न भूलना चाहिये कि प्रतिनिधि मुलक लोकतंत्र की कल्पना, जिसमें जनता का प्रतिनिधित्व केंद्रीय प्रतिनिधि समा द्वारा

होता है, ३०० वर्ष से अधिक पुरानी नहीं है। अतः प्राचीन ग्रीस और रोम की मॉर्ति यदि प्राचीन भारत में भी उसका अभाव हो तो कुछ आश्चर्य की बात नहीं है।

यह भी न समझना चाहिये कि प्राचीन भारतीय विचारों ने सब कुछ नरक के भय, लोभमत्त के प्रभाव या विद्रोह की संभावना पर ही छोड़ दिया था। उन्हीं ग्राम, नगर और प्रादेशिक पंचायतों और सभाओं को शासन के व्यापक अधिकार देकर और विविध कार्य सौंप कर शासन के विश्लेषण का प्रतिपादन मात्र ही नहीं उसे व्यावहारिक रूप भी दे दिया था^१। इन संस्थाओं में जनता का पूरा हाथ रहता था और इनके माध्यम से ही राज्य प्रजा के स्वर्ण में आता था। राजा चाहे जितने ही कर लगा दे पर प्रायः थकीली केशव उन्हीं की हो सकती थी जिसे ग्राम-सभा बसूल करने को तैयार होती थी। इन स्थानीय संस्थाओं को न्याय के भी पर्याप्त अधिकार थे जिससे राजा के हाथ से एक और विभाग निकल जाता था जो अत्याचार का प्रमुख नाशक बन सकता था। स्थानीय संस्थाओं को अपनी सीमा में उगाहे जानेवाले भूमिस्वतन्त्रता अन्य करों के पर्याप्त व्यय पर भी अधिकार रहता था, इनका उपयोग जनता को उन्नतानुसार सामाजिक हित के कार्यों में किया जाता था। गाँव के अधिपति भी अधिपति राज्य से तनखाह लेनेवाले कर्मचारियों न थे, प्रायः उनका पद और अधिकार आनुवंशिक होता था। केंद्रीय सत्ता से संपन्न उपस्थित होने पर ये स्थानीय संस्था का ही साथ प्रायः देते थे। अस्तु, ग्राम और नगर संस्थाएँ बहुधा में छोटे छोटे प्रजासत्तव ही थे जिनमें जनता की ही चल्ती थी। अतः अत्याचारी राजा का शासन साधारणतः राजधानी के परे न चल पाता था।

आतु राजा की शक्ति पर सबसे बड़ी रोक प्राचीन भारत में प्रचलित व्यापक विश्लेषण की ही थी। आधुनिक प्रकार के प्रतिबंध इसलिए न लगाये जा सके कि प्रतिनिधितंत्र की कल्पना १६ वीं शताब्दी के पहले पूर्व और पश्चिम दोनों में अज्ञात थी।

अध्याय ६

गणराज्य या प्रजातंत्र

पिछले अध्याय में हमने नृपतंत्र का विवेचन किया है अब हम राज्य के दूसरे प्रकारों का जिसमें लोकतंत्र गणतंत्र और उद्योगतंत्र या अभिजनतंत्र आदि आते हैं विवेचन करेंगे।

कुछ लेखकों का मत है कि प्राचीन भारत में वैश्व नृपतंत्र का ही प्रचलन था, जिन राज्यों का प्रजातंत्र समझा जाता है, वे वास्तव में जन राज्य या शक्ति राज्य थे। इस मत के अनुसार मालव गण और यौधेय गण का अर्थ मालव और यौधेय प्रजा तंत्र नहीं बरन मालव और यौधेय (शक्ति राज्य है।) परछ यह मत ठीक नहीं है यदि हम मान लें कि मालव और यौधेय गण या शक्तियों की तो भी इस बात के पर्याप्त प्रमाण हैं कि इनकी राज्य व्यवस्था प्रजातंत्रात्मक थी। यह निर्विवाद सिद्ध है कि गण का अर्थ एक विशिष्ट राज्य व्यवस्था है जो नृपतंत्र से नितान्त भिन्न है। मध्यदेश के कुछ व्यापारियों ने दक्षिण के एक राजा ने पूछा कि आपके देश में कौन राजा राज्य करते हैं तो उन्होंने उत्तर दिया कि महाराज, हम में से कुछ ऐसे देश के हैं जहाँ राजा का राज्य है पर औरों के देश में गणतंत्र की व्यवस्था है^१। एक दिन प्रथम में कहा गया है कि तीन सातु ऐसे देश में न जायँ जहाँ राजा न हो, या जहाँ सुवराज का राज्य हो या जहाँ आपस में लड़नेवाले दो राजाओं (द्विराज्य) का राज्य हो या जहाँ गणराज्य हो^२ इन दो उद्धरणों से स्पष्ट है कि गण का एक निश्चित वैधानिक अर्थ है और इससे ऐसे राज्य का बोध होता है जहाँ अधिकार एक आदमी के हाथ में न होकर गण अथवा अनेक शक्तियों के

१ देव खचिहरा गंगावीणा वेत्तिद्राजाधीन । भवदानशतक, २ पृ १०३

२ भ्रायणि वा गणरायणि वा सुवरायणि वा दोरगण्यि वा दोरगण्यि वा दोरगण्यि वा विरुद्गण्यि वा । भाषारम सूत्र, २ ३ १ १०१

हाय में होता था। ठीक इस अर्थ में 'सर्व' शब्द का भी प्रयोग किया जाता था। अतः जब सैकड़ों मुद्राएँ हमारे सामने हैं जिन पर क छोटे लेखों में यौधेय मात्र और अजुनायन राजाओं का नहीं बरन उनके गग का उल्लेख है तो उससे स्पष्ट सिद्ध होता है कि उनका तात्पर्य जन या शांति स नहीं बरन् गण या लोकतन्त्र राज्य-व्यवस्था स है जिसकी ओर स उक्त मुद्राएँ जारी की गयी थीं।

मुद्रा लेखों और पारिभाषिक शब्दों के अतिरिक्त प्राचीन भारत में राज्यतन्त्र स भिन्न प्रकार के प्रजातन्त्रों का अस्तित्व सिद्ध करने के लिए हमारे पास सम सामयिक यूनानी लेखकों के विवरणों का बहुमूल्य प्रमाण भी है। कुछ लोग इन प्रमाणों को सदिग्ध समझते हैं^१, वे कहते हैं कि यूनानी इतिहासकारों ने जबरदस्ती भारतीय राज्य व्यवस्था को अपने दश में प्रचलित व्यवस्था स मिलान की चेष्टा की है। यह तर्क सिचित्र है। प्राचीन यूनान में जितनी राजनीतिक सिद्धांत और मूलतत्वों की चर्चा और विवेचन और शासन व्यवस्था का अध्ययन और विश्लेषण हुआ था उतना व्ययत्र कहीं नहीं हुआ था। यूनानी इतिहास लेखकों ने प्राचीन भारत में नृपतन्त्र और अनरु प्रकार के प्रजातन्त्र दोनों देखे थ। वे स्वयं लोकतन्त्र क समर्थक थे और कोई कारण नहीं कि वे झूठ-झूठ अपने शत्रुओं में ऐसा राज्यव्यवस्था का अस्तित्व सिद्ध करना चाह जिस वे अपने गौरव का विषय मानते थे। उनरु लेखों क अध्ययन स सिद्ध होता है कि उन्होंने भिन्न प्रकार क राज्यों की विभिन्नता का सही समझता से अध्ययन किया था। आगो और पुद दानों सिन्दर के समझालीन राज थे, यूनानी लेखकों का कथन है कि जब पुद ने सिन्दर की अधीनता स्वीकार कर ली ता सिन्दर ने अपना चीता दुआ बहुत बड़ा भूमिभाग उसको प्रदान कर दिया, यूनानी इतिहासकार बड़े सावधानी स कहते हैं कि उस प्रदेश में प्रजातन्त्रात्मक राज्य-व्यवस्था था^२। यूनानी लेखकों ने द्विपा है कि यासा के नगर राज्य में उच्चतमगत्तन प्रचलित था^३। वे आगे जाकर कहते हैं कि सबरक नामरु प्रबल भारतीय शांति में प्रजातन्त्र था, नृपतन्त्र नहीं। व्यास नदी क पूव एक शक्तिशाली राज्य अवस्थित था जिसका शासन

१ वेगीपसाद, पृष्ठ १६८-९। मैक सिडल, मलेरोंडस हा वेजन,
२ पृ ३०८-९ ३ सरी पृ ८१ १-३ही पृ २६२, ४ - पृ. १२१

उध्वग के हाथ में था जो जनता पर न्याय से और सौम्यता से शासन करता था सिंधु नदी की घाटी में बहुत से प्रजातन्त्रीय राज्य थे मगर उनका वणन करने में यूनानी इतिहासकार जो बड़ा इनेगिने नृपतन्त्रात्मक राज्य थे उसका उल्लेख करना नहीं भूले हैं। वे लिखते हैं कि सुसिक राज्य पर एक राजा का राज्य है और पाटल में भिन्न कुल के दो राजाओं का राज्य है जो लोक समिति की सलाह से एक साथ राज्य करते हैं। जब हम देखते हैं कि यूनानी लेखकों ने शासन पद्धति और राज-व्यवस्था की विभिन्नता का किस सूक्ष्मता से वणन किया है तब हमें उनके वणनों की प्रामाणिकता स्वीकार करनी ही पड़ती है और यह विचित्र तर्क अस्वीकार करना पड़ता है कि उन्होंने केवल यूनान से समता दिखाने के लिए अपने मन से भारत में प्रजातन्त्र राज्यों का वणन दिया है। मैकक्रिल का यह मत भी निस्सार है कि यूनानी लेखकों द्वारा वर्णित प्रजातन्त्रात्मक राज्य वास्तव में ग्राम संस्थाएँ थीं यूनानी लेखकों ने तो ग्राम जीवन या ग्राम शासन का उल्लेख भी नहीं किया है। पिक का यह मत है कि ग्रीक लेखकों द्वारा वर्णित प्रजातन्त्र या स्वयंशासित राज्य छोटी छोटी रियासतें या एक-दो नगर थे जहाँ मगध जैसे बड़े बड़े साम्राज्यों के अढ़ास, पड़ोस में रहते हुए और किसी प्रकार अपनी स्वायत्तता को बनाये रख सके थे। परन्तु यह मत भी ठीक नहीं है। एक तो सिकंदर के समय में पंजाब में जोड़ बड़ा साम्राज्य भी न था दूसरे उस समय के प्रजातन्त्रात्मक राज्य राजाओं द्वारा शासित राज्यों से नहीं अधिक विस्तृत और शक्तिशाली थे।

अभी तक हमने इन राज्यों के लिए प्रजातंत्र शब्द का सामान्य प्रयोग किया है। अब हमें इनका प्रकृत स्वरूप निरिचत करना है। कुछ लेखक इनकी शासनसंस्था को केषक शांति या जन की पचासत बताते हैं कुछ दूसरे उसको उध्वानतंत्र समझते हैं, कुछ ऐसे भी लेखक हैं जो इनमें विष्टुद प्रजातंत्र देखते हैं। अब हमें देखना है कि इनमें से कौन सा शब्द इनके विधान का ठीक ठीक वणन कर सकता है।

कुछ लेखकों का कहना है कि इन राज्यों को प्रजातन्त्र या लोकतंत्र कहना ठीक नहीं क्योंकि इनमें सारे अधिकार साधारण जनता के हाथ में नहीं बल्कि एक छोटे से उध्वग के लोगों के हाथों में ही रहते थे। हम जानते हैं कि योद्धों में शासन सत्र ५००० व्यक्तियों की पारियद के हाथ में था जिनमें से

१ मैकक्रिल, पृ ११२

२ पिक, सोशल फिदि स इन दि नाय इंस्टीट्यूट, पृ १२०

प्रत्येक क लिए राज्य को एक हाथी देना जरूरी था।^१ अस्तु, यह स्पष्ट है कि इस राज्य क शासक अमीर या उच्च वर्ग के सदस्य ही होते थे जिनमें एक एक हाथी दे सकने का सामर्थ्य था, जन साधारण का राज्य के शासन में कोई हाथ न था। शास्यो और कोलिया क राज्य में भी यही स्थिति थी। समस्त जनता के जीवन स घनिष्ठ संबंध रखनेवाले सधि विप्रद जैसे महत्वपूर्ण प्रश्न का निश्चय भी योद्धे स शास्य और कोशिय राजाओं अर्थात् सरदारों क हाथ था। साधारण किसान और मजदूरों का काम केवल अधिकारी वर्ग के निश्चय को मानना और पूरा करना था।

इसमें संदेह नहीं है कि ब्राह्मण प्रजातंत्र और लोकतंत्र का जो व्यर्थ है उस व्यर्थ में तो प्राचीन भारत के यौधेय, शास्य मालव और लिच्छवि वर्ग राज्य लोकतंत्र नहीं कहें जा सकते। आधुनिक काल के अधिकांश उन्नतिशील लोकतंत्र राज्यों का मूल प्राचीन भारत के इन वर्ग-राज्यों में शासन की आगठार सामान्य जनता के हाथ में नहीं थी। फिर भी हम इन्हें प्रजातंत्र या गणतंत्र कह सकते हैं। राजनीति के प्रमाणभूत प्रयोगों के अनुसार प्रजातंत्र राज्य वह है जिसमें सर्वोच्च शासन अधिकार राजतंत्र की भाँति एक व्यक्ति के हाथों में न होकर एक सन्तुष्ट वर्ग या परिपक्व क हाथ हो जिसके सदस्यों की संख्या चाहे कम हो या अधिक। इस प्रकार सरदारतंत्र उच्चजनतंत्र और प्रजातंत्र सभी लोकतंत्र का श्रेणी में आते हैं। इसी प्रकार प्राचीन रोम, एथेंस, स्पार्टा, काथेंज, मध्यकालीन वेनिस सयुक्त नेदरलैंड और पोर्लैंड सभी प्रजातंत्र माने जाते हैं यद्यपि इनमें से किसी में भी आधुनिक लोकतंत्र के सब लक्षण वर्तमान न थे। प्राचीन यूनान और रोम के प्रजातंत्र राज्यों में मतदान का अधिकार बहुत छोटे से अल्पसंख्यक समूह के हाथ में था जो स्वतंत्र मगर अधिकार रहित नागरिक और बहुत संख्यक दास वर्ग पर शासन करता था। मध्य युग में वेनिस के प्रजातंत्र में कीर्तिल की समाप्ति के बाद मताधिकार योद्धे स रक्षकों क हाथ में रह गया था और इन पर भी एक छोटे से गुट का बड़ा प्रभाव रहता था। सयुक्त नेदरलैंड क सत्त राज्यों पर शासक निर्वाचित 'स्टैपोलडर' हाता था परंतु उसे चुनने का अधिकार भी बहुत थोड़े लोगों को ही था। आधुनिक काल में भी संयुक्त राष्ट्र अमेरिका में लाला निमी चिरकाल तक मताधिकार स बंचित रहे हैं इंग्लैंड में भी १९ वीं सदी के मध्य तक 'पाकेट बाघे' पाय जाते थे जिनके सहारे सरदार लोग जिसे चाहे उसे निर्वा

१ मैकडिबल्ट, इवेनन ऑफ मडेनसिटी दि प्रेन्, पृ १८१

रायें लोग नये नये प्रदेश पादाक्रांत कर रहे थे इसलिए उनको एकमुत्ती मृतत्व की बड़ी आवश्यकता थी। मेगस्थनीस ने भी लिखा है कि ४थी शताब्दी ई. पू. में भारत में एक परंपरा प्रचलित थी जिसके अनुसार प्रजातंत्र का विकास राजतंत्र के बाद माना जाता था^१। पुराणों में बुद्ध के पूर्व की चीजों का बर्णन है उनसे प्रकट होता है कि ३ र्थी शताब्दी के मद्र, कुरु, पांचाल, शैबि और विदेह गण-तंत्र पहले नृपतंत्र ही थे।

ऋग्वेद के अंतिम सूक्त में प्रार्थना की गयी है कि समिति की मंत्रणा एक मुत्ती हो, सदस्यों के मन भी परापरानुकूल हो और निर्णय भी सर्वसम्मत् हो।^२ इस सूक्त का संकेत गणतंत्र की समिति की ओर भी हो सकता है पर साधारणतः समिति का संबंध राजा से ही रहता था। अतः इस बात में शिदेह है कि इसका तात्पर्य गणतंत्र की वैश्वीय समिति से रहा ही। केवल इस सूक्त से ऋग्वेद काल में गणतंत्र का अस्तित्व सिद्ध नहीं होगा।

एक अन्य स्थल पर राजाओं के समिति में एकत्र होने का वर्णन किया गया है^३। दूसरे स्थान पर यह कहा गया है कि राजा वही हो सकता है जिसे अन्य राजा लोग स्वीकार करें^४। यहाँ पर अन्य राजाओं का व्यय समभवतः विशुपति है, और यह राज्य भी बाद के प्रजातंत्र राज्य के प्रकार का था। राजशक्ति सवसाधारण जनता के हाथ में न हो कर विद्या के मुखियों के हाथ में थी। यदि इनके द्वारा स्वीकृत अभ्युच्च या अधिपति का पद आनुवंशिक हो जाता था तो राज्य नृपतंत्र में परिवर्तित हो जाता था। पर यदि विशुपति या सरदारों द्वारा स्वीकृत अधिपति के अधिकार की कालमर्यादा सीमित होती या और उसका पद आनुवंशिक न होने जाता था तो बाद में चलकर यही राज्य परवर्ती काल के क्षत्रिय गणराज्य के रूप में विकसित हो सकता था।

ब्राह्मण वाङ्मय के एक प्रसिद्ध उद्धरण में कहा गया है कि प्राच्यों के राजा 'सम्राट्' कहे जाते थे, सात्वतों के राजा भोज', तथा नीच्यों और व्यापाच्यों के राजा 'स्वराट्' कहे जाते थे, और उत्तर मद्र तथा उत्तर-कुरु आदि हिमालय के उत्तर के प्रदेशों में 'बैराज्य' यथा था और यहाँ के लोग 'विराट्' शब्द

१ हम प्रकार कहें पीढ़ियों बीतने पर नृपतंत्र समाप्त हुआ और उत्तका स्थान प्रजातंत्रप्राप्तक प्राप्तन में दिया। पृथिवन अध्याय ९।

२ समानो मत्र समिति समानो समाग मन सह वित्तमेयम्। १० ११ १, २

३ यथोपचो सममत्त राजान समित्तावित्र ष ऋ वे, १० १० ६

४ यस्मै वे राजानो राज्यमनुमन्यन्ते स राजा भवति न स यस्मै न।

से संबोधित किये जाते थे'। 'स्वराट्' और 'भोज' उपाधियों के अर्थ क विषय में कुछ मतभेद है^२। पर इसमें कोई संदेह नहीं है कि उत्तर-कुरु और उत्तर मद्र के 'वैराज्य गणतंत्र ही थे क्योंकि 'विराट्' संबोधन उनके राजाओं का नहीं वरन् 'नागरिकों' का है और अभिवेक राजा का नहीं जनता का होता था^३। यह भी ध्यान में रखना चाहिये कि उत्तर कुहड़ों और उत्तर मद्रों के देश में ४थी सदी ईसवी तक गणतंत्र व्यवस्था ही प्रचलित थी।

ऐतिहासिक काल में भारत के उत्तरी पश्चिमी और उत्तरी पूर्वी भूभागों में गणतंत्र राज्य कायम थे। पर दक्षिण में किसी गणतंत्र राज्य का पता नहीं चलता यद्यपि उत्तर भारत की अपेक्षा वहाँ स्थानीय शासन में जनता का हाथ कहीं अधिक था। अब हम ऐतिहासिक काल के विविध गणतंत्र राज्यों पर दृष्टिपात करेंगे और उत्तर-पश्चिम से शुरू करेंगे^४।

- १ ये के च प्राध्याना राजान साम्राज्यायैव तेऽभिविच्यन्ते ये के च परेण हिमवत जनपदा उत्तरकुरुष उत्तरमद्रा इति वैराज्यायैव तेऽभिविच्यन्ते विराडित्येतानभिपिक्तानाचक्षते। ऐ प्रा, ७, ३ १४
- २ डा० आयसवाक का मत है कि ये प्रजातंत्र राज्य थे, पर यह सम्व नहीं प्रतीत होता। हिंदू पॉलिटा, १ ८०-१
- ३ सायण प्रजातंत्र राज्यों के अस्तित्व से अनभिज्ञ थे अतः उन्होंने वैराज्य का अर्थ 'इतरेभ्यो मूर्धनिभ्य ऋष्टयम्' किया है। महाभारत (१२ ६७ २४) में 'विराट्' राजा का एक पर्याय माना गया है। पर यदि विराट् का अर्थ 'विराजेण राजा' हो सकता है तो वि (विना) राजा भी हो सकता है। 'दिक इंदेवस' में वैराज्य भी राजशाक्ति का एक प्रकार कहा गया है पर वैराज्य में यदि पूरी जनता का अभिवेक होता था तो स्पष्ट है कि राजशाक्ति अनेक आदिमियों के हाथ में थी।
- ४ प्राचीन भारत के गणतंत्र राज्यों का पृष्ठान्त उत्तर पश्चिम में मुद्वत ग्रीक छेत्रों और उत्तर पूर्व में वीद्ध प्रंधों से जान होता है। पाणिनि, कार्यायन, पतञ्जलि, जयादित्य और यामन आदि धाराकारणों से भी बहुत सहायता मिलती है क्योंकि इनके प्रंधों में राजनीतिक विधान सघी बहुत से शब्दों की व्युत्पत्ति सिद्ध की गयी है। महाभारत में भी दो अध्यायों में इन शब्दों के विधान और उनके गुण दोषों की सहानुभूति पूर्वक वर्णन की गयी है (१२ ८१, १०७) अधराष्ट्र ने मुद्वतः गणों

५०० ई० पू० से ४०० ई० तक पञ्जाब और सिंधु की घाटी में गगतत्र राज्यों का ही बोलबाला था। उनमें से कुछ ऐसे भी हैं कि जिनके केवल नाम ही वैयाकरणों के ग्रंथों में हमें मिल जाते हैं पर उनके बारे में दुर्भाग्यवश हम और कुछ नहीं जानते। इस श्रेणी में वृक, दामणि, पार्ष्व और कबोज हैं। पाणिनि के समय में त्रिगर्त शब्द छ गगतत्रों का राज्यसभ था, काशिका (१००० वर्ष बाद रचित) के अनुसार ये छ राज्य कौडोपरय, दडकि, कौडकि, जालमानि, मालगुप्त और जानकि थे। समभवत उन्होंने अपनी मुद्रा भी चलायी थी जिस पर 'त्रक्त (त्रिगर्त) जनपदस्य' 'त्रिगत देश की मुद्रा' ऐसा लेख पाया जाता है^१। समभवत यह गणसभ बलहर दोश्राब में स्थित था और बाद में उसका 'कुग्दि' नामांतर हुआ। कुग्दि की मुद्राएँ बड़ी सरया में मिली हैं। कुग्दि राज्य दूसरी सदी ईसवी तक वर्तमान था और कुषाण साम्राज्य के नष्ट करने में इससे यौधेयों को बहुत सहायता मिली।

व्याधुनिक आगरा जयपुर प्रदेश में लगभग १०० ई० पू० से ४०० ई० तक अजुनायन गगतत्र कायम था। इसकी मुद्राएँ भी मिली हैं। इन पर किसी राजा का नाम नहीं है केवल इतना ही लिखा है 'अजुनायनानाम् जय' 'अजुनायनों का जय हो'। मुद्राओं का समय अनुमानत १०० ई० पू० है पर गगतत्र इससे कहीं पुराना रहा होगा क्योंकि उसका शासक वर्ग अपनी उत्पत्ति महाभारत के प्रख्यात योद्धा 'अजुन' से मानता था। इनका यौधेयों से जो अपने को भमराज युधिष्ठिर के वंशज मानते थे, बहुत सहयोग रहा करता था। यौधेय गगतत्र काफी बड़ा राज्य था। इसकी मुद्राओं के प्राप्ति स्थानों से शत होता है कि इसका विस्तार पूव में सहारनपुर से पश्चिम में भावतपुर तक और उत्तर पश्चिम में लुधियाना से दक्षिण-पूर्व में दिल्ली तक रहा होगा। यह तीन गगतत्रों का राज्यसभ था। इनमें से एक की राजधानी पञ्जाब में रोहतक थी। दूसरे के शासन में उत्तर पांचाल का उपशासक 'बहुधान्यक' प्रदेश था और तीसरे की सीमा में समभवत राजपूताना का उत्तरी भूभाग था।

(७४ पृष्ठ से)

और सयों की शक्ति भंग करने के उपायों पर विचार किया है पर इसी सिद्धांतिले में इनके विषय की बहुत सी बातें मालूम हो जाती हैं।

१ एडन, डॉइस आफ् ऐशिएण्ट् इंडिया, विस्फुल्लक ३१ १०, इन मुद्राओं के लेखों से गगतत्र का अस्तित्व सिद्ध होता है।

२ मठमदार और भावदेकर—दि एन ऑफ् वाकाटक एन्ड गुप्तान्, अण्पाय २

सिद्धर के वृत्तलेखकों ने लिखा है कि व्यास पार एक उपजाऊ देश था जिसमें बीर लोग रहते थे और जिसके शासन की बागडोर उषषग क हाथ थी। यह गणतन्त्र निस्सदेह यौधेय गणतन्त्र ही था और उसका प्रभाव उस समय सर्व विपश्चिन्त था। यौधेय अपनी अप्रतिम बीरता के लिए प्रसिद्ध थे। वे देवसेना के सनानो कार्तिकेय को अपनी कुलदेवता मानते थे और इसीलिए उनका वाहन के नाम पर 'मत्तमयूरक' विशेषण धारण करते थे^१। इनके पराक्रम और शक्ति का बर्णन सुनकर ही सिद्धर के सैनिक दहल गये थे और उन्होंने आगे बढ़ने से इनकार कर दिया था। प्रथम शताब्दी इसवी में कुशाण सम्राट् कनिष्क ने इनका पराभव किया पर अधिक समय तक कुशाण इन्हें अपने काबू में नहीं रख सके। रुद्रदामा के शिलालेख के शब्दों में 'अपने पराक्रम के लिए समस्त छात्रों में अप्रगण्य' इन अभिमानी वीरों ने शीघ्र सिर उठाया^२ और २२५ ई० तक न पथक इन्होंने अपनी स्त्रीयों हुई स्वतंत्रता ही पुन प्राप्त कर ली वरन् कुशाण साम्राज्य को ऐसा चकका दिया जिससे वह फिर समल न सका^३। ३१० ई० तक यह गणतन्त्र वर्तमान था, पर इसका बाद का इतिहास शकत नहीं है।

मध्य पञ्जाब के पट्टों का भी एक गणराज्य था। मद्र लोग समस्त कठों से भिन्न न थे जिनका प्रकासचारमक राज्य का उल्लेख सिद्धर के वृत्त लेखकों ने किया है। इनकी राजधानी स्याल्कोट थी। शुभ्र के सम्मुख सिर शुकाकर प्राण बचाने से इन्होंने अत तक सिद्धर के विरुद्ध लड़ते लड़ते मर जाना ही अच्छा समझा। इनका गणराज्य ४ वीं शती इसवी तक वर्तमान था।

मालव और लुद्धक ठन गणतन्त्रों में अप्रगण्य है जिन्होंने सिद्धर के अभिमान का प्रकलन प्रशंसित किया था। इस समय मालव चेनाब और रावी के बीच वाले तथा उससे कुछ दक्षिण के प्रदेश में बसे थे और लुद्धक उनके दक्षिणी पड़ोसी थे^४। सिद्धर का सामना करने के लिए उन्होंने संयुक्त मोर्चना बनायी थी पर दोनों सनाओं के मिलने के पहले ही सिद्धर मालवों पर दृष्ट पड़ा। मालवों के पास १ लाख सैनिक थे और उन्होंने जमकर युनानियों से लाहा लिया, यहाँ तक कि मालवों के एक गढ़ पर हमला करते समय सिद्धर के प्राण जाते जाते

१ महाभारत, ५ ३५ ३-४।

२ जूनागढ़ का शिलालेख।

३ मशुमदार और बहतेकर-दि पृज शॉण थाकाटकान एक गुप्ताव, पृ २८ ३२

४ मैकडिबल, इमह्वरन शॉक अलेग्जेंडर, पृ० १३८

बचे। अतः में मालवों और जुद्धकों को रक्षि प्रार्थना करनी पड़ी। पर इस सङ्घट से सबक सीखकर दोनों राज्यों ने जो राज्यसंघ स्थापित किया वह कद शताब्दियों तक कायम रहा। महाभारत में अनेक बार मालव और जुद्धकों का उल्लेख साथ साथ पाया जाता है^१। और वैयाकरणों ने इन दोनों नामों से बने हुए एक विशेष रूप के 'द्वन्द्व संज्ञा' का उल्लेख किया है। आगे चलकर जुद्धक पूर्ण रूप से मालवों में मिल गये। १०० ई० पू० के आसपास मालव अजमेर-चिचौर टोंक प्रदेश में जाकर बसे और आगे बढ़ते हुए ४०० वर्ष बाद मध्य हिंदुस्थान के प्रदेश में गये जिसे अब मालवा कहा जाता है। १५० ई० के करीब शर्मा ने उन्हें पराजित किया पर २२५ ई० तक वे फिर स्वतंत्र हो गये। मालव श्री रामचंद्र के प्रख्यात इस्वाक्रु घञ्ज होने का दावा करते हैं। उनकी तानि की मुद्राएँ भी बहुतायत में मिलती हैं। इन पर किसी राजा का नाम न होकर मालवों की 'सय' लिखा है।

सिक्दर क वृत्तखकों द्वारा वर्णित मालवों के पड़ोसी गणतंत्र 'अगोखिनाइ' और सिंधियों का ठीक स्थान निश्चित नहीं है। सिंधियों का राज्य पहले नृपतंत्र या बाद में गणतंत्र में परिवर्तित हुआ। २०० ई० पू० तक वे राजपूताने में चिचौर के पास मध्यमिका में जाकर बस गये। यहाँ उनके गणतंत्र का स्पष्ट निर्देश करनेवाली मुद्राएँ बहुत बड़ी संख्या में मिली हैं^२।

जुद्धकों के पड़ोस में अम्बट गणतंत्र भी था। यूनानी इतिहासकार कटियस ने स्पष्टतः उनके राज्य को प्रजातंत्र (Republic) कहा है। इनकी सेना में ६० हजार पदाति, ६ हजार शुद्धसवार और ५०० रथ थे, सिक्दर का सामना करने के लिए इन्होंने तीन सनानों चुने थे, पर अतः में अपने वृद्धों की सहाय मानकर उन्होंने सिर झुका दिया। इनके भी बाद के इतिहास का कुछ पता नहीं।

काठिया (काठियावाड़) के अथक वृद्धियों का राज्य भी गणतंत्र था। इसका अस्तित्व प्रागैतिहासिक काल से ही था, महाभारत में इसका उल्लेख किया गया है। अथकगणतंत्र में काठियावाड़ के 'सय' माने गणराज्यों के उल्लेख में पता चलता है कि इस प्रदेश में गणतंत्र की परंपरा कायम रही।

बौद्धों क त्रिपिटक और भाष्यों से पता चलता है कि वर्तमान युक्त-

१ २ ७६ ६०, २ ६७ १८

२ इन मुद्राओं पर यह लेख है 'मन्दिनाय सिंधिगणतंत्र' एखन-कॉलिस ऑफ पण्डित इतिहास पृ० १२४

प्रात के गोरखपुर और उत्तरी बिहार के प्रदेशों में भी अनेक गणतंत्र वर्तमान थे। इनमें से मगघ, बुली, कोलिय और मोरिय राज्य तो आधुनिक तहसीलों से बड़े न थे। शाक्य, मल्ल, लिच्छवि और विदेह राज्य कुछ बड़े थे पर सब मिलाकर भी इनका विस्तार लंबाई में २०० और चौड़ाई में १०० मील से अधिक न था। पश्चिम में गोरखपुर से पूर्व में दरमगा तक और उत्तर में हिमालय से दक्षिण में गंगा तक इन गणराज्यों का विस्तार था। इन चारों में शाक्यों का राज्य सबसे छोटा था। यह गोरखपुर जिले में स्थित था इनके पूर्व में मल्लराज्य स्थित था। इसका विस्तार पटना जिले तक था। इसके बाद लिच्छवि और विदेह राज्य थे।

शाक्य राज्य की शासन व्यवस्था के बारे में कुछ संदेह है। बौद्ध ग्रंथों के कुछ उल्लेखों से जान पड़ता है कि यहाँ नृपतंत्र था। बुद्ध के समय में महीय यहाँ का राजा था, उसने जब सभ में प्रवेश करने का निश्चय किया तो अपने राज्य के उत्तराधिकारी की व्यवस्था करने के लिए एक सभा का समय मँगा। पर हम देख लुके हैं कि पूर्वी भारत के इन क्षात्रय गणतंत्रों का प्रत्येक सदस्य 'राजा' कहलाने का अधिकारी था। महीय भी समझत इसी अर्थ में राजा हुआ होगा। जातकों में शाक्यों के सभागार का बखान दे जहाँ एकत्र होकर वे सधि बिमह आदि महत्वपूर्ण विषयों पर विचार किया करते थे। इनमें संपूर्ण शाक्य प्रदेश पर राज्य करनेवाले किसी आनुवंशिक राजा का उल्लेख नहीं है।

इसमें तो कुछ भी संदेह नहीं कि बुद्ध के जीवन काल में मल्ल, लिच्छवि और विदेह राज्य गणतंत्र थे। उनके पड़ोसी मगघ और कोशल के राजा उन्हें जातने का धारदार प्रयत्न करते थे इसलिए अपनी रक्षा के लिए ये गणतंत्र अपना एक संयुक्त राज्यसभ बीचबीच में बनाते थे। सभी लिच्छवि मन्त्रों से मिल जाते थे तो कभी विदेशों से। पर ५०० ई० पू० में मगघ ने मल्ल और विदेह राज्यों को नीत लिया। लिच्छवियों को भी मगघ साम्राज्य के भागे नतमस्तक होना पड़ा पर २०० ई० पू० तक ये पुन स्वतंत्र हो गये। ४ थी

१ अस्तु, यह प्रकट हो जाता है कि ये गणतंत्र राज्य प्रीत के नगर राज्यों से बड़े न थे। सबसे बड़े नगर राज्य स्वार्थ का क्षेत्रफल ३३६० वर्गमील था, लिच्छवि राज्य का विस्तार भी प्राय इतना ही था। अपने धरम उरुष के समय एथेंस का विस्तार लगभग १०५० वर्ग मील था, शाक्य राज्य का विस्तार भी प्राय इतना ही था।

सदी ईसवी में लिच्छवि राज्य अत्यंत शक्तिशाली था और गुप्त साम्राज्य के सरपायक चंद्रगुप्त को उनसे वैवाहिक संबंध करने से अपने उत्थान में बहुत मदद हुई ।

अब हम प्राचीन भारतीय गणतंत्रों के विधान और उनको शासन-व्यवस्था का विवेचन करेंगे । हमारी कठिनाई यह है कि इस विषय पर सामग्री बहुत कम है । अतः विभिन्न काल के और विभिन्न प्रदेशों के अनेक गणतंत्रों के संबंध की बिखरी बातें जोड़कर हमें उनके विधान की एक रूपरेखा बतानी है । यद्यपि यह तरीका बहुत अच्छा नहीं पर दूसरा कोई रास्ता भी नहीं है ।

यह तो स्पष्ट ही है कि मौरिय, कोलिय शास्य आदि छोटे छोटे घोंड़े से गाँववाले गणतंत्रों की शासन-व्यवस्था यथेय, मालव आदि सैकड़ों ग्रामों और दर्जनों नगरों वाले विशाल गणतंत्र राज्यों से बहुत भिन्न होगी । ऐसा प्रतीत होता है कि उत्तर-पूर्व के इन छोटे छोटे गणतंत्रों की केंद्रीय समिति के सदस्य अधिकतर राजधानी में ही रहते थे और वहीं सभागार जाने सभा मंत्र में एकत्र होकर राजकाज के विषयों पर निश्चय किया करते थे । वे सचवर्ग के थे और उनमें से प्रत्येक सदस्य को राजा और उसके पुत्र को उपस्था की उपाधि दी जाती थी । समस्त इन 'राजा' जागों की देहातों में कुछ बर्मादारी हुआ करता था जिसका प्रबन्ध उनके कारिंदे करते थे । शासक वर्ग के अतिरिक्त साधारण प्रजा में कृषक भूत्य, दास कारीगर आदि सम्मिलित थे जो बहुसंख्यक होने पर भी सत्ताहीन रहते थे । अब रोहिणी नदी के जल के ऊपर कोलियों और राव्यों के किसानों और भूत्यों में झगड़ा हुआ तो उन्होंने अपने अपने राज्य के कमचारियों को खबर दी और इन्होंने अपने 'राजाओं' को समाचार पहुँचाया । इससे प्रकट होता है कि सब विग्रह आदि मरत्वपूर्ण सार्वजनिक

- १ सत्य निघण्टाल राजन कारिका वसन्तान यव राजून सत्तमइमानि सत्तसत्तानि सत्त च राजानो ह्योति सत्तका यव उपराजानो सत्तका सेनापतिना सत्तका भद्रागारिका । जा १ पृ० ५०४ । इय वाक्य का अर्थ जो ऊपर किया गया है वही ठीक मालूम पड़ता है । डा० मांडगाकर का कहना है कि ऊपर उद्धृत वाक्य एक अने राज्य सब का संकट करता है जिसमें पंद्रह ७००० राज्य थे, जिनमें इरेक राज्य का प्रत्येक राजा, युवराज इत्यादि रहते थे । कारमापकष लेखसर्ग, १९१८, पृ० १३५ । इय वाक्य पर डा० महमशर के भाष्य के लिए देखिए, कॉर्पोरेट् साइन्स, पृ० ६३-४ (प्रथम संस्करण)

विषयों पर निर्णय देने का अधिकार उच्चवर्गीय 'राजा'ओं को या का साधारण को नहीं। परंतु शास्य राज्य में छोटे छोटे फरसों और ग्रामों में भी पचायते होती थी जिनके सभा भवन (सभागार) का उल्लेख बौद्ध वाङ्मय में मिलता है^१। समस्त इन ग्राम पचायतों में सब वर्गों के लोगों को प्रवेश और शासनाधिकार मिलता था।

यौधेय, मालव, कुशादि विशाल गण राज्यों की व्यवस्था स्वभावतः बहुत भिन्न थी। विस्तृत होने के कारण ये अनेक प्रांतों में विभाजित रहते थे जिनके शासक समस्त उच्चवर्ग से ही चुने जाते थे। राज्य के बहुसंख्यक नगरों का एक अलग शासन विभाग था। उनको स्थानीय विषयों में पूरा अधिकार था और इनका शासन प्रबंध स्थानीय नेताओं के ही हाथ में था। दुर्भाग्यवश यह पता नहीं कि नगर परिषदों का सम्वन्ध किस प्रकार का था। सम्य है कि इनमें भी उच्च वर्ग की ही प्रधानता रही हो, पर नृपतन राज्यों की नगर परिषदों के बारे में जो विश्वसनीय पुरातन उपलब्ध है उनसे शत होता है कि इनमें साधारण वर्ग के 'यापारियों, कारीगरों और किसानों का भी पर्याप्त प्रतिनिधित्व रहता होगा। राज्यों में फैले हुए सैकड़ों गावों की पचायतों में तो सामान्य जनता के हाथ में ही प्रायः सर्वसत्ता रहती थी। सम्य है कि गाँव का मुखिया शासक वर्ग का ही होता हो। राज कमचारी भी अधिकतर इसी वर्ग के होते रहें हों पर ग्राम पचायतों के अत्यधिक सदस्य साधारण श्रेणी के और हर जाति तथा वर्ग के होते थे।

इन गणतंत्रों में शासन का सर्वोच्च अधिकार केंद्रीय समिति के ही हाथों में था। जिसके सदस्यों की संख्या काफी बड़ी होती थी। यौधेयों की समिति में ५००० और लिच्छवियों की समिति में ७७०७ सदस्य थे^२। छुदकों ने अपने १५० प्रमुख नेताओं को सिकंदर से अधिभारता के लिए भेजा था, उनकी समिति की सदस्य-संख्या इसकी कई गुनी रही होगी। ये संख्याएँ बहुत बड़ी जान पड़ती हैं पर स्मरण रखना चाहिये कि इसी समय यूनान में एथेनियन असेंबली में ४२००० नागरिक थे और हर एक को उष्की बैठक में शामिल होने का अधिकार था। पर वास्तविक व्यवहार में वहाँ ऐसा नहीं होता था।

१ अनुमा गाव का सभागार का उल्लेख बौद्ध वाङ्मय में मिलता है।

म नि, १ पृ ४२०

२ पैशाची की पूरी जनसंख्या लगभग १, ६८, ००० थी, ऐसा मालूम होता है। जासक, १ पृ २०१

देहात के सदस्य हरेक मामूली बैठक में शामिल होने के लिए समय और धन का व्यय करना न पसंद करते थे। साधारणतः दो तीन हप्ता सदस्य उपस्थित होते थे जो पूरी सटपा कि ७-८ वीं सदी से अधिक न थे। लिच्छवि और यौधेय समिति के सदस्य संभवतः गणतंत्र के मूल संस्थापकों के वंशज थे, ये सब 'राजा' कहलाने का अधिकारी थे, इनमें से कुछ राजधानी में रहते थे, कुछ राज्य के विभिन्न पदों पर थे और शेष राज्य के देहातों में रहते थे। इन सबको समिति में शामिल होने का अधिकार था पर मुश्किल से एग्रेस की भाँति १० प्रतिशत ही उपस्थित होते रहे होंगे। जब कि न्याया जैसे छोटे से नगर राज्य की परिपद में ३० सदस्य थे तब यौधेय ऐसे विशाल गणतंत्र की वैश्वीय समिति में ५००० सदस्य रहे हों तो आवश्यक ही क्या। हमें यह भूलना न चाहिये कि शासक वर्ग का प्रत्येक सदस्य अपनी वंश परंपरा से समिति की सदस्यता का अधिकारी था, हरेक को अपने ग्रामिजात्य और ऊँचे पद का इतना अभिमान था कि प्रतिनिधित्व का सिद्धांत ठाँड़े शात भी होता तो भी, प्रतिनिधि नियुक्त करने का विचार उनके मन में आ ही न सकता था।

डा० जायसवाल का मत है कि कुछ गणतंत्रों में व्यवस्थापिका समा के अमीर समा^१ और सामान्यसमा ऐसे दो भाग होते थे^२। पर यह बहुत अशभव प्रतीत होता है। हम देख चुके हैं कि केंद्रीय समिति में केषन उच्चवर्ग के लोग रहते थे। उनकी अपने कुल और दैवियत का बड़ा गर्व था, अपने सभेठ समा की कल्पना भी कदापि सहन न करते। सामान्य श्रेणियों के लोगों को समा ही अस्तित्व में न था। जिन 'बृद्धों' या अगुओं की सहाय पर अग्रजों ने सिन्दूर की अधीनता स्वीकार करने का निश्चय किया वे किसी अमीर समा के सदस्य नहीं बरन् अपने वर्ग के वयोवृद्ध और अनुभवी लोग थे।

अस्तु, गणतंत्रों में सर्व शासनाधिकार वैश्वीय समितियों में निहित थे इन्हें अपने अधिकारों और शक्ति का बड़ा प्यान रहता था। ये केवल मंत्रिमंडल के सदस्यों का ही नहीं बरन् सेना के नायकों का भी निर्वाचन करती

१ अमीर समा = House Of Lords or Upper House

२ हिंदू पाणिनीय पृ ८४—'सधे चानुत्तराधे' (पाणिनि ३ ३ ४२) इस सूत्र का तात्पर्य व्यवस्थापिका समिति के दो वर्गों से नहीं है न इसका राज्य विधान से ही संबंध है, बल्कि इसमें तो ब्राह्मण और क्षत्रियों के समूह तथा शूद्रों के घूष का उल्लेख करके बताया गया है कि एक के सदस्यों का स्थिति में अंतर है दूसरे में नहीं।

थी। सिफर के अभियान की खबर मिलने पर अम्ब्रो ने तीन प्रयात योद्धाओं को अपनी सेना का नेतृत्व करने के लिए चुना। रोमन सीनेट की भाँति ये समितियाँ भी हरेक युद्ध के लिए अलग अलग सेनापति नियुक्त करती थीं। कम से कम शुरू में तो सेनापति युद्ध के समय उसी युद्ध के लिए नियुक्त किये जाते थे, हमसे किसी एक सेनापति द्वारा राज्य पर कब्जा करने की आशंका न रह सकती थी। जो परिपार्यो अम्ब्रो में ४०० ई० पू० में थी वही योथेयो में ई० चौथी सदी में भी थी, क्योंकि गुप्त काल के एक देश में योथेय गण द्वारा एक सेनापति के पुस्तुत (निर्वाचित) किये जाने का उल्लेख है^१। पर धीरे धीरे यह पद भी आनुष्ठिक हो गया। २२५ ई० में जिस मालव सेनापति ने अपने राज्य की खोयी हुई स्वतंत्रता पुनः प्राप्त की थी उसके वध में लोग तीन पीढ़ियों से सेनापति होते आये थे^२। पर ये सेनापति कभी भी राजा या महाराजा जैसे राजत्व सूचक उपाधि धारण न कर पाते थे।

बौद्ध ग्रंथों से ज्ञात होता है कि गणतंत्रों की केंद्रीय समितियाँ परराष्ट्र नीति पर पूरा अधिकार रखती थीं। विदेशी राज्यों से आनेवाले राजदूतों से मिलकर उनके प्रस्तावों पर विचार करती थीं और सधि विग्रह के प्रश्न का निपटारा करती थीं^३। कटक के समय यह अधिकार समिति के प्रमुख नेताओं को दे दिया जाता था, सुदूरकों ने सिफर के पास अपने जो डट सौ दस भेने थे वे धातव में उनकी केंद्रीय समिति के प्रमुख सदस्य थे और उन्हें चर्चा करके सधि करने का पूरा अधिकार दिया गया था^४। कुछ शास्त्रकारों का मत है कि राज्य के लिए केंद्रीय समिति में सधि विग्रह देने नाजुक प्रश्नों पर प्रकट चर्चा होना अहितकर है इन प्रश्नों का निगम गण मुर्यों पर ही छोड़ देना चाहिए। समझ है कि कुछ गणतंत्रों ने अपनी मंत्रणा गुप्त रखने के विचार से यह प्रथा अपनाई हो पर उनकी सरया अधिक न थी क्योंकि विधान शास्त्रियों ने गणतंत्र राज्यों का यह बहुत बड़ा दोष बताया है कि ये अपनी मंत्रणा गुप्त न रख सकते थे।

१ एट्ट की ५५ ३ पृ २५२

२ समयत एपि ५ भा २७ में यह छेप प्रकाशित होगा।

३ भातक, भाग ४, १४५ (न ४६५) रॉकहिल-लाइफ ऑफ बुद्ध, पृ ११८-९

४ मैकडिबल, भाग ५, पृ १५४।

५ न गणा वृत्तेशो मत्र धोतुमहंति भात।

गणसुरवैस्तु संभूय कार्यं गणहितं निय ४ म भा, १२ १०७ २४

साधारण तौर पर गगतत्र राज्यों की सरकार पर केंद्रीय समिति का पूरा नियंत्रण रहता था। अथकट्टिण सच के प्रधान श्री वृष्ण नारद से शिकायत करते हैं कि—मैं शांति का (समिति का) दास हूँ स्वामी नहीं और मुझे आलोचकों क कट्ट वचन सुनने और सहने पड़ते हैं^१ ! अथ शास्त्र (एकाट्टय माग) से पता चलता है कि सच-मुत्प (अप्यत्त) या शासन परिपद के सदस्य साबनिक घन का दुरुपयोग या नियम का उल्लंघन करने पर राज्य के न्यायालय द्वारा दंडित और पञ्च्युत किये जा सकते थे। यह भी प्राय निश्चित है कि जैसे पदाधिकारियों और प्रादेशिक शासकों की नियुक्ति भी केंद्रीय समिति द्वारा ही की जाती थी, यद्यपि इस विषय का कोई उदाहरण हमें नहीं मिलता। इसी कारण इस सत्था के सदस्यों में बर्षी लाग डॉट रहा करती थी।

संयागार (समागृह) केबळ राजकाज करने का ही स्थान नहीं था, उसमें बीच-बीच में गोष्ठी भी बुद्धती थी जिसमें सामाजिक और धार्मिक विषयों पर चर्चा होती थी। कुशीनार के मल्लों ने अपने संयागार में ही एकत्र होकर भगवान् बुद्ध के श्रत्येष्टि सत्कार के विषय पर विचार किया था। इहाँ मल्लो और लिच्छवियों ने भगवान् बुद्ध से अपने नवनिर्मित संयागारों में उपदेश देकर उसके उद्घाटन करने की प्रार्थना अनेक समय पर की थी। इस प्रकार के सामाजिक या धार्मिक अवसरों पर संयागार में समा के समय मले ही शांति रहती हो पर मरत्सपूर्ण राजनीतिक विषयों के विचार के समय यह शांति न रहती थी। आबकल की म्युनिसिपल्टियों और पालटों की मौति इन समितियों में भी दल बंदी का बहुत जोर रहता था। यहाँ तक कि बौद्ध प्रर्थों, अर्थ शास्त्र और महाभारत में गगतत्रों में आपस का इर्ध्याद्वेप और दल्पदो की प्रयत्न हो उनकी सबसे बर्षी कमजोरी बतलाइ गयी है। बुद्ध और नारद को गणत्त्र त्यनस्या के समर्थक थे इन्हें आपस के झगडों से बचने का उपदेश देते हैं और उसका उपाय भी बताते हैं^२। कौटिल्य इस व्यवस्था के विरोधी थे अतः उन्होंने बहुत से ऐसे अनुचित उपाय बताये हैं जिनसे गगतत्रों में फूट डालकर उनका विनाश किया जा सके। (अथ शास्त्र ११)

१ शास्त्रमैत्रवर्यमाथेन शाठीनां वै शरोम्यइम् ।

अपमोक्कस्मि भोगानां वाग्दुक्कानि च सुमे ॥

२ वायडॉंग्र ऑफ बुद्ध, भा २, पृ ८०, म भा, १२ ८१

दलबंदी का कारण प्रायः सदस्यों की आपसी ईर्ष्या और अधिकार लोडपता थी। आजकल को भौति उस प्राचान काल में भी सभ के सदस्य अधिकार प्राप्ति के लिए गुट बनाया करते थे। दौड़ धूप करनेवाले, गुट बंदी में निपुण और भाषणपटु व्यक्ति अधिकार प्राप्ति में सफल सिद्ध होते थे^१। जब दलों को शक्ति बराबर बराबर रहती थी तो छोटे छोटे गुटों को सरकार को बनाने और बिगाड़ने का अवसर मिल जाता था। कुछ लोग अपनी दुष्टता के कारण ही प्रभावशाली बन जाते थे, पक्ष और विपक्ष सभी उनसे घनदाते थे। अचक चूषि सब में अडूक और अक्रूर इसी प्रकार के महानुभाव थे^२। आज फल की भौति उस समय भी अधिकारारहदु दल को विचकाना कठिन काम था^३। समिति में दलबंदी तीव्र होने पर बेचारे सभ-मुध्य की स्थिति बहुत नाशुक और दयनीय होता थी। यह स्वार्थ के लिए झगड़नेवाले दानों पदों के शेष का लक्ष्य बनता था। परंतु राज्य के हित से प्रेरित होने के कारण वह किसी को तरफदारी न कर सकता और उसकी दशा उस माता की तरह हो जाती थी जिसके दो पुत्र जुमा खेलते समय आपस में झगड़ रहे हों, और किसी की भी विजय उसके हर्ष का कारण नहीं हो सकता हो।

समिति के संचालन और सादबिवाद के नियंत्रण सबको कुछ नियम तो अवश्य ही बन होंगे पर किसी राज्यशासन के लेखक ने उनका ध्यान नहीं किया है। यदि हम यह मान लें कि बौद्ध 'सभ' के नियम तत्कालीन 'गण' या 'सभ' राज्यों के आधार पर बनाये गये हैं तो हमें इस विषय की कुछ जानकारी मिल जाती है। बौद्ध सभ की गणपूर्ति (कोरम) के लिए २० सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक थी, इसी प्रकार का कोई नियम गणतंत्र की समिति में भी अवश्य रहा होगा, यासकर जिन विभिन्न दलों में अधिकार प्राप्ति के लिए हतनी होड़ रहती थी। सदस्यों के बैठने का स्थान निर्धारण करने के लिए भी

१ अग्ये हि सुमहाभागा बलवत् तो दुरासदाः ।

नित्योत्थानेन सपक्षा मारदा धकशृणुष ॥

धस्य न ह्युनं वै स रथास्य ह्यु कृत्स्नमेव तत् ॥ म भा, १२ अ० ८२

२ स्यातां यस्याहुकांक्षी किं न दुःखतर तत् ।

धस्य चापि न तौ स्यातां किंतु दुःखतरं तत् ॥ म भा, १२ अ०, १०

३ बभूवसेनतो शार्यं मास्तु दाष्यं कर्षचन ।

शक्तिभेदमयात् कृष्ण खया चापि विरोधत ॥ म भा १२ अ०, १०

एक कर्मचारी नियुक्त था, समस्त गण प्रमुख मंच पर बैठते थे और शेष सदस्य हलों के अनुसार उनके सामने रहते थे। गणमुख्य अधिवेशन का अध्यक्ष होता था और मंत्रणा का नियंत्रण करता था। जय भी पदपात करने पर उसकी कटु आलोचना होती थी। पहले प्रस्तावक औपचारिक रूप से प्रस्ताव उपस्थित करता था, तत्पश्चात् उस पर बौद्धविवाद होता था। बौद्ध सभ में यह प्रथा थी कि जो लोग प्रस्ताव के पक्ष में रहते थे वे चुप रहते थे केवल विरोधी ही अग्रहमति प्रकट करने थे। परंतु गगतत्र की समितिओं में तो जारी का विवाद बराबर होता रहा होगा। आज कल की भाँति बौद्ध सभ में प्रस्ताव तीन बार उपस्थित और स्वीकृत किया जाता था, गगतत्रों की समितिओं में शायद यह परिपाटी न चलती जाती थी। जब मतभेद दिखाए देता था तब मत लिए जाते थे और बहुमत का निश्चय माय होता था। जब शाक्यों की कोशल की सेना द्वारा अपनी राजधानी पिर जान पर कोशल नरेश की भाखिरी चेतावनी या अतिमत्य (Ultimatum) मिला तब उनकी समिति यह निश्चय करने के लिए बुलायी गयी कि दुर्ग के पाटक खोख दिये जायें या नहीं। कुछ लोग इसके पक्ष में थे कुछ विपक्ष में। अंत में मत समझ करने पर मातृम हुआ कि बहुमत आत्मसमर्पण की ही ओर है, वैसा ही किया भी गया। यही परिपाटी सर्वत्र प्रचलित रही होगी।

परंतु आदर्श गण राज्य में मत लने का नौबत न आती थी। समिति में मित्रता का वातावरण रहता था और निर्णय वृद्धों की सलाह से होते थे, बहुमत के सत्यास तब से नहीं। बिन्दुवि सभ के स्वर्ण युग में यही व्यवस्था थी^१। अवधो ने भी पहले तो सिफर से लड़ने के लिए सेनापति चुने पिर वृद्धों की सलाह मानकर सधि का निश्चय किया।

समिति की कार्यवाही का ध्येय रखन के लिए लेखक भी अवश्य रहते होंगे। एक बार निश्चय हो जाने पर पिर पुनर्विचार कुछ समय तक न होने पाता था।

अब हम गणराज्यो के मंत्रिमंडल पर विचार करेंगे। राज्य के आकार और परंपरा के अनुसार मंत्रियों की संख्या में अंतर रहता था। मूल्य राज्य के मंत्रिमंडल में केवल चार सदस्य थे, इन सभ ने मगधान बुद्ध की अत्येष्टि में प्रमुख भाग लिया था। इससे बड़े बिन्दुवि राज्य में नौ मंत्री थे यद्यपि इनकी समिति

१ री. हि. ला. क., पृ ११८-९।

२ चायसाग्न कोच बुद्ध, भा दो, पृ ८०।

में ७७०७ सदस्य थे। लिच्छवि विदेह राज्य सघ की मंत्रि परिषद में १८ सदस्य थे। यौधेय, मालव और क्षुद्रक आदि बड़े राज्यों के मंत्रिमण्डल में कितने मंत्री रहते थे यह हमें मालूम नहीं। सिकंदर से संबंधितों के लिए क्षुद्रकों ने ११० मध्य और प्रभावकारी आकृति के प्रतिनिधि भेजे थे। कहा जा सकता है कि वे ही उनके मंत्रिमण्डल के सदस्य थे। मगर मंत्रिमण्डल कितना ही बड़ा क्यों न हो इसमें १५० तक सदस्य शायद ही हो सकेंगे।

पैत्रीय समिति ही समस्त मंत्रिमण्डल के सदस्य नियुक्त करती थी। मंत्रियों का चुनाव कुछ प्रतिष्ठित कुलों के प्रमुखों से ही होता था या कोई भी इस पद के लिए खड़ा हो सकता था, इसका ठीक पता नहीं। घारे घारे मंत्रिपद भी आनुवंशिक हो गया, यद्यपि पिता के स्थान पर काम करने से पहले पुत्र का औपचारिक निर्वाचन होता रहा हो। मालवों की स्वतंत्रता के उद्धारक श्रीशोम का वंश कम से कम तीन पीढ़ियों से गणमुख्य होता आ रहा था^१। अर्थशास्त्र से ज्ञात होता है कि पिता का पद न मिलने पर कुछ मंत्रिपुत्र अक्सर शत्रु से मिलकर राज्य नष्ट करने की भी कुचेष्टा करते थे। लिच्छवि और यौधेय आदि कुछ गण राज्यों में तो मंत्रिपरिषद के सदस्यों की राजा की उपाधि दी जाती थी। परन्तु मालव इस प्रकार की उपाधि देने के विरुद्ध थे, ११५ ई० में इनकी स्वतंत्रता का उद्धार करनेवाले महान नेता के लिए भी, विजय की घोषणा में भी ऐसी किसी उपाधि का प्रयोग नहीं किया गया।

गण राज्य अपनी समर शूरता के लिए प्रख्यात थे। उनके मंत्रिमण्डल के सभासद अवश्य ही संकट से अपने गण के उद्धार की शक्ति रखने वाले धीर वर सेनानी रहे होंगे। गण नेता के लिए प्रशा, पौरुष, उत्साह, अनुभव, शास्त्र और गणपरंपरा का ज्ञान आदि गुणों की श्रत्यंत आवश्यकता थी^२।

गणाध्यक्ष ही मंत्रिमण्डल का प्रधान और समिति का अध्यक्ष हुआ करता था। शासन काम की देखरेख के साथ ही उसका मुख्य कार्य गण की एकता बनाये रखना और क्षाब्ध तथा घृट का निवारण करना या जो बहूधा गणराज्यों

१ समस्त एवि इ २० में यह छेस प्रकाशित हो जायगा।

२ प्राणात् पुरान्महोत्साहान्कमसु स्थिरपौरुषान्।

मानयन्त सदा युक्तान्विवर्चते गणा नृप॥

दृग्पवत्तश्च शूराश्च शास्त्रज्ञा शास्त्रपारगा।

वृष्णास्वापानु समूहान्गणासत्तारयन्ति ते ॥ म भा, १२ १०७ २० २१

के नाश के कारण होते थे। एक मंत्री के जिम्मे परराष्ट्र विभाग रहता था जो गुप्तचरों के विवरण सुनता था और अपने तथा दूसरे राज्यों के उद्दिष्टों पर आँख रखता था^१। काय विभाग एक अन्य मंत्री के हाथमें रहता था उस राज्य के घन को बाजार में लाने और राज्य का ऋण बसूल करने का अधिकार था^२। तीसरा विभाग न्याय का था, इसके अध्यक्ष का काम सम्भवतः मातहत न्यायालयों के विचारों की अपील सुनकर व्यवहार और घन के नियमानुसार अंतिम निर्णय करना था^३। अर्थशास्त्र ने गणतंत्र का नाश चाहनेवाले राजा का सलाह दो है कि युवती विधवाओं को परित्याग देकर इस विभाग के अध्यक्ष के पास भेजना चाहिये और उसे पपप्रष्ट कराकर गण शासन की बदनामी करानी चाहिये। अन्य विभागों में टट (पुलिस), कर, व्यापार और उद्योग भी थे। कुछ गणतंत्र व्यापार में भी उतने ही उन्नत थे जितने वे युद्ध में विरयात् थे^४।

आधुनिक काल के मंत्रिमण्डलों की भाँति प्राचीन मंत्रिमण्डल के भिन्न भिन्न सदस्यों के पदों और अधिकारों में सम्भवतः कुछ अंतर था।^५

प्रत्येक विभाग के अध्यक्ष के अधीन विभिन्न श्रेणी के अधिकारी काम करते थे। शाक्य कोटिय आदि छोटे-छोटे राज्यों के मातहत अधिकारी सीधे विभागाध्यक्ष से सम्बन्ध रखते थे, बड़े राज्यों में बीच की कई श्रेणियाँ होता थीं।

यौधेय और लुद्रक आदि विराह गणराज्यों में बहुसंख्यक नगरों की अपनी स्वायत्त परिपदें होता थीं। इनमें शासक तथा श्रेणी के अतिरिक्त जन-साधारण श्रेणी के विविध वर्गों का भी प्रतिनिधित्व रहता था वैया नृप-तंत्र द्वारा शासित नगरों में होता था^६। इन परिपदों के निर्वाचन और कार्य प्रणाली का हमें शान नहीं है इसलिए अभी यह जानना सम्भव नहीं है कि इन परिपदों पर

१ चारमत्रविधानसु कोपसन्निपसेषु च ।

निष्पयुक्तः महापाहो वचन्ते सवतो गणा ॥ म मा १२ १०७ १९

२ घन जगाने के विवरण के लिए अथ शास्त्र अ १२ देखिये ।

३ धर्मिष्ठान्पथहारांश्च स्थापयन्तश्च शास्त्रतः ।

वयावन्प्रतिपश्यन्तो विशन्ते गदोत्तमा ॥ वही, १७

४ वार्ताशस्त्रोपजाविन । अर्थशास्त्र, अ ११

५ इससे शत्रुको भवसर गणतंत्रों में फूट बाँटने का भवसर मित्र ज्ञाता था ।

अथशास्त्र ११

६ गुप्तसाम्राज्य की अवस्था के लिए दामाशरपुर साधुव्र देखिये पृ ६,

१५. प १२९

केंद्रीय शक्ति का नियंत्रण कैसे और किस रूप में रहता था और केंद्रीय समिति में इनके प्रतिनिधि छाते थे या नहीं।

गणराज्यों के अंतर्गत प्रामों में भी पचायतों अवश्य रही होंगी, उनके अधिकार भी नृप तंत्रातगत प्राम पचायतों से कम न रहे होंगे। यह भी समभव नहीं प्रतीत होता कि इनको सदस्यता वेचल उच्च या शासक वर्गों तक ही सीमित रही हो क्योंकि इस वर्गों के लोग अधिकतर राजधानी और अन्य नगरों में ही रहते हैं। अन्य राज्यों के समान किसान, व्यापारी, कारीगर आदि सभी सामीप्य वर्गों के प्रतिनिधि पचायत में रहते थे। यह भी अनुमान ही है पर समस्त वर्गनिर्वाह भी यही थी।

समुचित सामग्री का अभाव गणतंत्रों के संचय में जितना खलता है उतना अन्य कहीं नहीं खलता। उनके विधान और कार्यप्रणाली का जो चित्र हमारे सामने है वह अत्यंत धुंधला और अस्पष्ट है। पर जो भी जानकारी मिली है उसमें शक होता है कि ये राज्य बड़े ही समृद्ध और सुव्यवस्थित थे। सिकंदरका क्लेश प्रबल प्रतिरोध इन्होंने किया वैसा तत्कालीन नृपतंत्र राज्य न कर सके। इन राज्यों के नागरिकों में तो उत्कृष्ट देशभक्ति और ज्वलत स्वातंत्र्यप्रेम का वह नृप-तंत्र की प्रजा में दुर्लभ था। इस व्यवस्था में व्यापार और उद्योग की भी बहुत उन्नति हुई थी। पंजाब और सिंधु के गणराज्यों में सुखी और समृद्ध नगरी की बहुतायत थी। इनमें विचार स्वातंत्र्य की प्रशंसा दीया जाता था अतः यहाँ दार्शनिक चिंतन की भी खूब प्रगति हुई। पूर्वी गणराज्यों की तो यह विशेषता थी। उपनिषद्, बौद्ध और जैन दर्शन के विकास में इनके नागरिकों का महत्वपूर्ण भाग रहा। सिंधुनदी की घाटी के दार्शनिकों की यूनानी बहुत प्रभावित हुए थे।

अधिकारों गणतंत्र एक ही शक्ति के रहते थे। इनका शासकत्व समस्तता का कि उसके सब व्यक्ति एक ही ऐतिहासिक या पौराणिक मूल पुरुष के वंशज हैं। केंद्रीय समिति की सदस्यता का अधिकार प्रायः वहाँ तक सीमित था।

नगर और प्राम संस्थाओं में सभी वर्गों और कृषियों को उचित प्रतिनिधित्व और स्थान मिलता था। विशेषाधिकारी उद्योग और देव जनता में किसी संघर्ष का प्रमाण नहीं मिला है। यह भूलना न चाहिये कि छठवीं सदी तक अतर्कनीय विवाह की प्रथा भी अतः अत्रिणों की अलग और स्वयंपूर्ण भाति न था सकी थी। सेना में उच्च पद प्राप्त करनेवाले वैश्य या शूद्र को

क्षत्रिय पद से वंचित करना समझ न था। पाणिनि के एक सूत्र से यह ध्वनि निकलती है कि ब्राह्मण का पद क्षत्रिय के ही समान था^१।

गणतंत्रों की स्थापना या विकास में वरीक्य की भावना का बड़ा हाथ रहा। वहाँ यह भावना बसमान न थी वहाँ गण राज्यों की स्थापना प्रायः न हो सकी। यह भी प्रतीत होता है कि गणराज्यों के अधिकार का विस्तार या प्रभाव ऐस प्रदेशों में न हो पाता था जहाँ उनके वश के लोग पर्याप्त मख्या में नहीं रहते थे। यह सत्य है कि गणराज्य समान शत्रु से मोर्चा लेने के लिए आपस में मिल्ज जाते थे परंतु मौर्य या गुप्त साम्राज्यों की मूर्ति को दृष्टिगोचरी और विद्याल साम्राज्य से स्थापित न कर सके। उनकी दृष्टि अपने निवास प्रदेश के परे न जाती थी। अपनी स्वतंत्रता पर सफट आने पर वे प्राण होम करने को तैयार रहते थे पर विदेशी आक्रमण के निवारण के लिए पञ्चान, राजपूताना और सिंध के गण राज्यों को मिलाकर एक विद्याल उत्तर पश्चिमी राज्य र्घ बनाने की कल्पना उनके मन में न आ सकी। कुशाभिमान, आपसी झगड़े और अत्यधिक स्वातंत्र्य प्रेम के कारण गणतंत्रों में मुहद्व केंद्रीय शासन का विकास भी न हो सका क्योंकि इसके लिए विशेषाधिकारी वर्ग और स्थानीय सरयाओं के बहुत से अधिकार केंद्रीय सरकार को सार्पने पड़ते हैं।

अब हमें इस बात का विचार करना है कि किन कारणों से ४०० ई के बाद इन गणतंत्रों का अस्तित्व नष्ट हो गया। डा० वायसवाल इनके पतन का कारण गुप्त वशी श्रुतों के साम्राज्यवाद को मानते हैं। उनका कथन है कि 'सिन्दर को भौति समुद्रगुप्त ने देश को स्वतंत्र्यभावना को कुचर डाला, उसने यौधेय, मालव तथा उन अय गणराज्यों का नाश किया जिनके उत्थग में स्वतंत्रता का पालन, योग्य और सवचन होता था।' परंतु यह कथन ठीक नहीं। मालव अजनायन, यौधेय और मद्र आदि गणों ने समुद्रगुप्त की अश्रीनता बरु कुठ कर भर देने तक स्वीकार की थी। गुप्त सम्राट् को कर देते हुए भी उनकी अन्तर्गत स्वतंत्रता मुद्रित रही उनक प्रदर्शों पर गुप्त सम्राट् का प्रत्यक्ष शासन न था। अन्त उनकी गणतंत्रात्मक शासन व्यवस्था पर गुप्त साम्राज्यवाद का विशेष प्रभाव पड़ना समभव न था। पढ़क भी मौर्य और कुशाग साम्राज्यों ने उन्हें आत्मगत कर लिया था, पर इन

१ आयुधभविष्ययान् न्यह्वाहो देषु भद्रादायराज्यात् । पाणिनि, ५ ३।११५
यहा ब्राह्मण और क्षत्रिय एक साथ रहे गये हैं।

गणराज्य या प्रजातंत्र

१०

साम्राज्यों के कमजोर पड़ते ही गणराज्य पुन स्वतंत्र हो गये। गुप्त साम्राज्य बाद ने उनकी अतगत स्वाधीनता में हस्तक्षेप न किया था अतः यह समझना मुश्किल है कि वह उनकी प्रजातंत्र व्यवस्था के लिए कैसे घातक सिद्ध हुआ।

नदसा गाँव के यूप पर के लेख से पता चलता है कि तीसरी शताब्दी में ही मालव गण राज्य की सत्ता पैतृक परंपरागत होकर ऐसे कुलों के हाथ में आ रही थी जो अपना उद्भव इक्ष्वाकु राजर्षियों से बताते थे। चौथी शताब्दी में यौधेय और सनकानिक गणों के नेता महाराज और महासेनापति भेरी राजसी उपाधियाँ धारण कर रहे थे। यही दशा लिच्छवि गण राज्य की भी रही होगी क्योंकि राजपुत्री कुमारदेवी लिच्छवि प्रदेश की उत्तराधिकारिणी थी। अस्तु, जब गणराज्यों को सत्ता (मानुषाधिक) अप्यक्षों के हाथ में सीमित हो गयी, जो सेनापति रहते थे और जो राजसी उपाधियाँ भी धारण करते थे, तो गणराज्य और तृप तंत्र में अंतर हो गया रहा ? गणतंत्रों के सदस्यों ने इस नयी प्रवृत्ति का विरोध क्यों नहीं किया और गण व्यवस्था कैसे कमजोर होती गयी, इसका ठीक कारण ज्ञात नहीं। राजा के देवत्व की भावना के जोर पकड़ने से प्रभावित होकर ही गण राज्यों ने संभवतः अप्यक्ष पद के मानुषाधिक होने का विरोध नहीं किया। समय है उन्होंने यह भी सोचा हो कि गणतंत्र की अपेक्षा नृपतंत्र द्वारा विदेशी आक्रमण से अधिक सुरक्षा हो सकती है।

अध्याय ७

केंद्रीय लोकसभा

आधुनिक राज्यों के केंद्रीय शासन में, राज्याध्यक्ष, राजा या राष्ट्रपति, उसकी परिषद् या मंत्रिमंडल, तथा सरकार पर नियंत्रण रखने और विधि नियम या कानून बनाने के लिए पूणत या मुरयत लोकमतानुवर्ती प्रतिनिधिसभा या पारसभा का समावेश होता है। इस सभा को केंद्रीय लोकसभा कहना उचित होगा। पिछले दो अध्यायों में नृपतत्र और गणतंत्र के अप्यक्षों के सषष में बिचार किया जा चुका है। अब हम केंद्रीय लोकसभा के विषय पर बिचार करेंगे। क्या प्राचीन भारत में आज कल की पालटेंट की मॉति कोई केंद्रीय लोकसभा थी? यह किसी विशेष युग या विशेष प्रकार क राज्य में ही थी या उन काल में और सष प्रकार क राज्यों में थी? इसक सदस्य किस प्रकार चुने जाते थे? सरकार पर इसका नियंत्रण था या नहीं और यदि था तो किस सीमा तक था? कानून या बिधिनियम बनाने का अधिकार सभा को ही था या सरकार बिना इसकी स्वीकृति या अनुमति के विधि या कानून बना सकते थे। इहाँ प्रश्नो पर हमें इस अध्याय में बिचार करना है।

पिछले अध्याय में यह दिखाया गया है कि प्राचीन गण-राज्या में आधुनिक पालटेंट से मिहती जुगती केंद्रीय लोकसभा बतमान थी। यह भी बताया जा चुका है कि उनमें किन वर्गों का प्रतिनिधित्व था और शासन पर उनका क्या प्रभाव था। अब हमें यह देखना है कि इसी प्रकार की सस्थाएँ नृपतत्रात्मक शासन पद्धति में भी होती थीं या नहीं।

वैदिक षास्त्रमय के अप्ययन से ज्ञात होता है कि तत्कालीन प्राय सर्व राज्यों में लोकसभाएँ होती थी जो राजाओं का नियंत्रण करती थीं। ऋग्वेद काल का औसत राय प्रोस के नगर राज्यों की मॉति बिस्तार में कुठ वर्ग मीळ से अधिक न थे। इनको राजधानी इनमें अतभूत प्रामें से कुठ विशेष बड़ो न होती थी। हर प्राय में जनता की 'सभा' होती थी और राजधानी में सपूण राय की केंद्रीय लोकसभा होती थी जिसका नाम 'समिति' था।

'सभा' और 'समिति' का वैदिक काल में बड़ा ऊँचा स्थान था । एक सूक्त में उन्हें प्रजापति की पुत्रियाँ 'दुहिताएँ' कहा गया है^१ । इससे मालूम होता है कि लोग समझते थे कि ये सनातन ईश्वरनिर्मित सस्थाएँ हैं और यह मानते थे कि यदि समाज के आदिकाल में नहीं तो कम से कम राजनीतिक जीवन के प्रारम्भ के साथ ही साथ ये भी अस्तित्व में आयीं । वैदिक काल में भारत के गाँव गाँव में ये सस्थाएँ विद्यमान थीं और होनहार राजनीतिक या विद्वान् की इससे बड़ी कोई आकांक्षा नहीं थी कि समिति उसकी योग्यता स्वीकार करे^२ । यही नहीं, विवाह के समय यह मनाया जाता था कि नववधू भी अपने धर्मत्व से समिति को धन में कर सके^३ ।

वैदिक साहित्य में तीन प्रकार की सभाएँ मिलती हैं, 'वदय', 'सभा' और 'समिति' । इन शब्दों का ठीक अर्थ निश्चित करना कठिन है । सभव है कि देश काल के अनुसार इनके अर्थ में वैदिक युग में भी परिवर्तन हुआ हो । आधुनिक विद्वान् भी इस विषय में एक मत नहीं हैं । लुडविग का मत है कि 'सभा' में पुरोहित, धनिक आदि उच्चवर्ग के लोक सम्मिलित होते थे, और 'समिति' में साधारण लोक रहते थे । शिमर का अनुमान है कि 'सभा' ग्राम सस्था थी और 'समिति' पूरे जन की केंद्रीय परिषद थी । हिलेब्रोड का मत है कि सभा और समिति एक ही थीं, सभा उस स्थान का नाम था जहाँ लोग एकत्र होते थे और 'समिति' एकत्रित समूह का कहते थे ।

इन विभिन्न मतों की विवेचना न तो यहाँ समभव है न आवश्यक ही । 'वदय' शब्द 'विद्' धातु से निकला है और इसका अर्थ समभवतः विद्वानों की सभा है । शासनव्यवस्था के संबंध में इसका प्रयोग शायद ही कहीं किया गया हो अतः इसे हम छोड़े देते हैं । हिलेब्रोड का यह मत भी ठीक नहीं कि सभा की ही अलग सस्था नहीं बरन समिति के अधिवेशनस्थल ही का नाम था, क्योंकि ऊपर दिये गये अधववेद के उद्धरण में सभा और समिति दो बहने अर्थात् दो अलग सस्थाएँ कही गयी हैं । एक अन्य स्थल में वर्णन है कि मातृ का अनुसंग सभा समिति और सना के सन्धे ने किस प्रकार किया^४ ।

१ सभा च मां समितिश्चावर्ता प्रजापतेदुहितरी सविदन्ते । अथ वे, ७ १२ १

२ ये ग्रामा यज्ञान्वं वा सभा अधि भूष्याम् ।

ये शंभामा समितपस्तेषु चार वदाम्यहम् ॥ अथ वे १२ १ २९

३ धनिनी त्व विद्वधमापदावि । ऋषि वे, १७ २५ २९

४ तं च सभा च समितिश्चानुसंधान् । अथ वे, १५ ६

इससे स्पष्ट है कि 'सभा' 'सम्मति' के अर्थव्यञ्जन का स्थान नहीं बरन अलग सरथा थी। एक पुराने वैदिक मन्त्र में वर्णन है कि 'सभा' में बहुधा गृह्यो की ही चर्चा होती थी और उनके दूध के दौष्टिक गुण का बखान किया जाता था^१।

एक अन्य स्पष्ट पर वर्णन है कि सुभारि होइसभा में एकत्र होकर किसी प्रकार हुए में सब कुठ खो बैठने पर बाद में अपनी स्त्री और अपने को भी लगा देते थे^२। ब्राह्मण ग्रंथों में भी 'सभा' और हुए क इस सभा का वर्णन है^३। इससे प्रकट होता है कि 'सभा' मुख्यतः गाँव की सामाजिक गोष्ठी ही थी परन्तु आवश्यकता पड़ने पर ग्राम व्यवस्था से सबन रखने वाले छोटे मोटे मामलों पर भी इसी में विचार कर लिया जाता था। आपसी शगड़े निपटाना और गाँव की रक्षा का प्रबंध करना हा मुख्य विषय थे, पुरुषमेघ यज्ञ के वर्णन से पता चलता है कि सभा और सभाचर्चा का न्याय दान से वर्णित संबध था।

समय है कि कुठ सभयो या प्रदत्तो में 'सभा' का संबध राजो स या श्रीर बह सामाजिक गोष्ठी नहीं बरन राजनीतिक सरथा रही हो। अथर्ववेद के एक मन्त्र में यम के समासदों को राजसा पद दिया गया है और उन्हें यम को प्राप्त होनेवाले यज्ञ भाग के १६ वै हिस्स का अधिकारी बताया गया है। इसी आधार पर यह भी कहा जा सकता है कि मर्त्यलोक के समासदों का पद भी स्वर्गलोक के समासदों की मूर्ति राजसी श्रेणी का था और वे भी राजा की कर और शुल्क से होनेवाली आय में कुछ हिस्सा बटाने के हकदार थे। मगर यह समझ है कि उपरि निर्णित स्थलों में 'सभा' से यम या इस लोक के राजा के अमात्य मर्त्य का संबध रहा हो न किसी लोकसभा का। एक स्थल पर समासद के प्रचुर घन (गोधन) का उल्लेख और उसके खूब ठाट-बाट से बढ़िया घोड़ों के रथ पर सवार होकर सभा में जाने का वर्णन किया गया है^४।

१ यम गावो मेदयथा कृदा विद् । श्रु वे, ७ २८ ६

२ समामेति क्वित्वा पृषयुमान् जेष्यामाति तदा सोयुधान ।

श्रु, वे, १० ३४ ६

३ वैचि जा, १ १ १० ६, यत जा ५ ३ १ १० ।

४ पदाजानो विमत्रन्त्य इशपूतस्य पोरुश यमस्यामी समासदः ४

श्रु, वे १ २९ १

५ अथा स्या मुरूप इद्गोर्मा इद्ग स सभा । श्रु वे, ८ ९ ३

उससे भी यह सूचित होता है कि वह बड़ा अधिकारी होता था। फिर भी अधिकतर प्रमाणों से यही निष्कर्ष निकलता है कि 'सभा' प्रायः ग्राम सभा थी और उसमें सामाजिक और राजनीतिक दोनों विषयों पर विचार किया जाता था।

ऋग्वेद के प्रतिम मंत्र में 'समिति का उल्लेख सामाजिक या विद्वद्मंडलक रूप में किया गया जान पड़ता है'। परंतु एक और पहलू के मंत्र में वर्णन है कि राजसत्ता को हस्तगत करने की रूपा से एक नता ने समिति का भी अपने वश में करने की योजना बनायी थी^१। ऋग्वेद में एक स्थल पर आदेश राजा के अपने 'समिति' में जान का उल्लेख किया गया है। अथर्ववेद में एक पदच्युत राजा ने पुनः सिंहासनारूढ़ होने पर सबसे बड़ी आकांक्षा यही प्रकट की कि मेरी समिति सदा मेरी ओर रहे^२। इसी प्रकार ब्राह्मण का भी अपहरण करनेवाले राजा को सबसे बड़ा श्राप यही दिया जाता था कि 'तुम्हारी समिति तुम्हारा साथ न दे'^३।

उपयुक्त उद्धरणों से प्रकट होता है कि एक दो स्थानों पर 'समिति' का सामाजिक गोष्ठों के रूप में उल्लेख होने पर भी वह वास्तव में राजनीतिक सभा थी और उसका रूप केंद्रीय शासन की व्यवस्थापिका सभा का सा था। यह सभा अत्यंत प्रभावशाली थी, बहुधा इसी के समर्थन पर राजा का भविष्य निर्भर रहता था। 'समिति' के विरुद्ध हो जाने पर राजा की स्थिति अत्यंत सकट पूर्ण हो जाती थी। सोये हुए राज्य को फिर से प्राप्त करने वाला राजा की स्थिति तब तक सुदृढ़ न मानी जाती थी जब तक समिति उसमें सहयोग करने पर तैयार न हो जाय। यह स्पष्ट है कि राज्य के केंद्रीय शासन और सत्ता पर 'समिति' का बहुत अधिक प्रभाव था, पर व्यवहार में इसका उपयोग कैसे होता था और राजा के अधिकारों से इसका सामंजस्य किस प्रकार किया जाता था इसका हमें ज्ञान नहीं।

१ सगरठप्य सदप्य स वो मता स जानताम् ।

समान मंत्र समिति सम नी समान मन सह चित्तमेवाम् ॥

१० १९१ २-३

२ भा वदिवत्तं भा वो मत्त भा घोऽह समितिं दरे । १० १९६, ४

३ भुवय से समिति क्वरठामिह । अ वे, ९ ८८ ३

४ गार्गी समिति क्वरवे न मित्र नयते बशम् । अ वे, ५ १४ १५

समिति के सभ्य के विषय में भी हम कुछ नहीं जानते । समिति सरकारी सभ्या थी या गैर सरकारी ? यदि गैर सरकारी तो निर्वाचित थी या नहीं ? यदि निर्वाचित तो निर्वाचक एक विशेष वर्ग था या साधारण जनता ? निर्वाचन समस्त जीवन भर के लिए था या कुछ वर्षों के लिए ? इन सब प्रश्नों का समुचित उत्तर देने के लिए हमारे पास कुछ भी साधन नहीं हैं । चूंकि गगतथी की समितियों उध्वर्ग की सभ्याएँ थीं, अतः स्पष्ट है कि राज एत की समिति भी उसी प्रकार का रही हो । वैदिक काल के राज्य प्रीत के नगर राज्यों की मूर्ति छोटे छोटे होते थे अतः समभव है कि समाज में प्रमुख स्थान रखनेवाले योद्धा या प्रतिष्ठित परिवारों के गृहपति ही समिति के सदस्य रहे हों । उस युग में पुरोहित का कार्य युद्ध क्षेत्र में भी महत्व रखता था अतः समिति में उनका प्रतिनिधि रूप में और कोई नहीं तो राजा के पुरोहित तो अवश्य ही रहे होंगे ।

'समिति' के सदस्य समाज के प्रतिष्ठित और धनी व्यक्ति होते थे और शासन पर उनका बड़ा प्रभाव रहता था, 'समा' के सदस्यों की मूर्ति व भी पूरे ठाठ से 'समिति' के अधिवेशन में उपस्थित होने जाते रहे होंगे ।

समिति में गृहस्थ वादविवाद होता था, राजनीति में नाम करने के इच्छुक नये सदस्य अपनी भाषणकला से समिति को प्रभावित करने के लिए उत्सुक रहते थे^१ । समिति में सभ्यता उसी को मिश्रती थी जो अपनी वाक्चातुरी और एक वल से सदस्यों को अपनी ओर कर ले । कभी कभी दलबन्धी का तोषता होने पर गरमा गरम बहस हो जाती थी और हाथापाई की भी नीबत आ जाती रही होगी । इसी से ऋग्वेद में यह प्रार्थना की गयी है कि समिति की कारवाइ धौहाद पूग हो, सदस्यों में मेल जोल रहे और उसका निगम एक मत से हो^२ ।

यदि यदि और माश्चय की बात है कि जो 'समिति' ऋग्वेद और अथर्व वेद के युग में इतनी प्रमुख और प्रभावशाली सभ्या रही हो, यह संहिता और प्राज्ञण के युग आने आते लुप्त ही हो जाय । 'समा' का नाम तो गेय था पर स्वरूप एकदम बदल गया था । प्राप्त सभ्या के बजाय अब यह राजा को परमसदायी परिपद या राजभूषण बन गयी थी और अनेक शातादियों तक बसका यही भय था । इसकी बैठक बारबार हुआ करती थी और इसका अपना

१ ये सप्रामा समित्यन्तु चाय सदाभ्यहम् । अ वे, १०, १ ५१

२ इधिये पृ ९४ नोट १ ।

समापति होता था^१। इसके सदस्यों (सभासदों) का पद पुरोहित या उच्च राज्याधिकारी के बराबर होता था^२। इसमें करद समेत भी उपस्थित रहते थे^३। इससे पता चलता है कि यह धीरे धीरे लोकप्रिय संस्था से राजदरबार में परिवर्तित हो गयी थी। केंद्रीय लोकसभा के रूप में इसका इतिहास यही समाप्त होता है।

उपनिषद् काल में समिति पुनः प्रकट होती है अपनी शिक्षा समाप्त करने के बाद श्वेतकेतु पाँचालों की समिति में जाते हैं। राजा भी इस समिति में उपस्थित थे और उ दोन श्वेतकेतु की विद्या के परीक्षाओं उनसे कुछ प्रश्न माँ किये थे। इस शत होता है कि उपनिषद् काल में समिति पद्धित सभा वैसी संस्था थी जिसके सभापति कभी-कभी राजा भी होते थे खासकर किसी नय रनातक की परीक्षा आदि के अवसर पर, जैसे ब्राह्मण विश्वविद्यालय क टपाभिव्यक्ति समासेह के सभापति गवर्नर हुआ करते हैं। यह तो निश्चित है कि धर्म सत्रों के समय से पहले ही (इ० पू० १०००) 'समिति' और सभा' राजनीतिक संस्था का रूप ली थी, क्योंकि सत्रों में राजा या शासन के कार्यों के वृत्त के प्रसंग में इन संस्थाओं का कभी नाम भी नहीं लिया गया है। 'समित' के तो नाम से भी वे परिचित न थे। 'सभासद' शब्द का उल्लेख अवश्य हुआ है पर उससे न्यायसभा या राजसभा क सदस्य निर्दिष्ट होते थे न कि लोकसभा या व्यवस्थापक सभा के।

परन्तु गणराज्यों में केंद्रीय लोकसभाएँ बराबर काम करती रहीं यह हम पिछले अध्याय में देख चुके हैं। नृपतत्र में वे क्यों विद्यमान हो गयीं यह बताना कठिन है। एक कारण यह हो सकता है कि गणराज्य बहुत बाद के समय तक भी विस्तार में बढ़े न थे, जब कि ब्राह्मण काल (१५००-१००० ई० पू०) में ही राजशासित राज्य बहुत विस्तृत हो गये थे। विस्तृत राज्यों में जहाँ ग्राम दूर दूर पर बसे होते थे, 'समिति' वैसी केंद्रीय लोकसभा का मिलना और काम करना कठिन हो जाता था। प्रतिनिधि व्यवस्था उस समय न निकली थी इसलिए समिति का काम करना छोटे छोटे राज्यों में ही संभव था मुश्किल था जहाँ जनता राजधानी से अधिक दूर न रहती थी। अतः, बड़े राज्यों में एक ओर सदस्यों के एकत्र होने और काम करने में कठिनाई थी, दूसरी ओर राजा

१ वा सं, १६ २७

२ वे आ, ८ २१

३ वा मा, ३ ३ ७ १४

सारी सत्ता अपनी मुठ्ठी में ही कर लेने का अवसर डूँडा करते थे। अथ 'समा' और 'समित्त' का इन परिस्थितियों में घरे घरे समाप्त हो जाना स्वामाधिक ही था।

पौर जानपद समा

श्री काशी प्रसाद जायसवाल का मत है कि वैदिक काल की 'समा-समित्त' एकदम बिनष्ट नहीं हुई, बल्कि उनका स्थान 'पौर जानपद' ने ले लिया, बिनका उल्लेख बाद के साहित्य और उत्कीर्ण लखादि में कभी-कभी मिलता है। श्री जायसवाल ने बड़े विस्तार से इस मत का प्रतिपादन किया है। आप कहते हैं कि साधारणतः पौर-जानपद का अर्थ किसी राज्य के ग्राम और नगर की जनता है पर जब इसका उल्लेख मनुसंहिता एक वचन में 'पौर जानपद' के रूप में हो तब इसका अर्थ राजधानी और देश के नागरिकों की 'प्रतिनिधि सभा' होता है। रामायण में इस सभा का उल्लेख है और दूसरी शत-अब्दी ई० पू० में खारबेल के राज्य में यह काम कर रही थी। मनुस्मृति तथा अन्य स्मृतियों में जानपद के कानूनों के बान में भी इसका अस्तित्व सिद्ध होता है, इनके अर्थों का भी उल्लेख स्मृतियों में पाया जाता है। इस सभा की प्रतिष्ठा इतनी अधिक थी कि इसके विरुद्ध आचरण करनेवाले व्यक्त को सरकार द्वारा किसी भी प्रकार की मुविबा देने का निषेध किया गया है^१।

डा० जायसवाल ने अपने मत का प्रतिपादन बड़ी विद्वत्ता और चतुरता से किया है। पर उन्होंने जो प्रमाण दिए हैं तथा इस विषय में जो अर्थ सामग्री उपलब्ध है उन सबकी निष्पक्ष दृष्टि से समीक्षा करने पर यही निष्कर्ष निकलता है कि ६०० ई० पू० से ६०० ई० तक के काल में 'पौर-जानपद' नामक कोई लोक समा प्राचीन भारत में न था। रामायण (कांड दो सर्ग १४ २४) में उल्लिखित 'पौर जानपद' शब्द (एक वचन में याने 'पौर-जानपदश्च' के स्वरूप में) मानने और तब उसका अर्थ 'नागरिकों की एक सभा' करने के पक्ष में व्याकरण के जो प्रमाण दिये जाते हैं, वे पुष्ट और माय नहीं हैं^२। रामायण में

१ हिन्दू पौजिटो, भाग दो, अध्याय २७-२८।

२ विशदभूत श्लोक यह है —

क'वतिष्ठति रामस्य समग्रमभिप्रेक्षनम्।

पौरजानपदश्चापि नैगमश्च शृण्वन्ति ॥ ६६ ॥ ४

अधिकतर यह शब्द बहुवचन में (पौरजानपदा) ही प्रयुक्त हुआ है और इसका अर्थ कोई लोकसभा नहीं बरन जनसाधारण ही है। उदाहरणार्थ रामायण (कांड दो, सर्ग १७ श्लोक स ५४) में 'पौरजानपद' से प्रमुख व्यक्तियों की ओर ही संकेत है। अथर्व (२, १११ १६ में) भारत जिस पौरजानपद का उल्लेख करते हैं उसका तात्पर्य उन हजारों लोगों से है जो श्री राम को लौटाने के लिए भारत के साथ गये थे^२। यदि यह मान भी लिया जाय कि पौर-जानपद का अर्थ जनता की लोकसभा से है तो भी यह स्पष्ट है कि इसे कुछ विशेष अधिकार न थे। न तो यह श्रीराम के वन गमन के दशरथ के आदेश का निषेध कर सकी न श्रीराम को अयोध्या लौटने को राजी कर सकी। यह भी ध्यान देने योग्य है कि रामचंद्र से आखिरी बार अयोध्या लौटने का अनुरोध करते हुए भारत अपनी और अमात्यों की प्रार्थना का तो उल्लेख करते हैं, पर पौरजानपद या लोकसभा का नाम भी नहीं लेते^३। राम भी भारत को विश करके समय उन्हें मित्रों, अमात्यों और मंत्रियों की सलाह से राजकाज चलाने का उपदेश देते हैं। यहाँ भी पौरजानपद का नाम नहीं है^४। यदि पौरजानपद वास्तव में जनता की प्रतिनिधि संस्था थी, तो यह उपेक्षा और भी आक्षेपजनक हो जाती है।

(पृ ६७ से आगे)

जायसवालजी का यह दावा है कि चूंकि 'उपतिष्ठति' क्रियापद एकवचन में है इसलिए इसका हरेक कर्ता एकवचन होना चाहिए, ऐसा होने से श्लोक में का 'पौरजानपद' पद एकवचन मानना पड़ेगा और सबका अर्थ 'पौरजानपद' समा होगा। मगर व्याकरण शास्त्र में ऐसा कोई नियम नहीं है। प्रत्युत यह कहना है कि कर्ताओं में से कुछ एकवचन कुछ द्विवचन कुछ बहुवचन हो सकते हैं, ऐसा अवस्था में क्रियापद बहुवचन होना चाहिये।

- १ पौरजानपदश्रेष्ठा नैगमारथ गण्ये सह । २ १४ ५७
- २ उवाच सर्वत प्रेक्ष्य किमायमनुशासथ ॥ २ १४ ४०
- ३ एमिश्र सचिवे साथ शिस्ता चाचितो मया ।
भ्रातृ शिष्यस्य दासस्य प्रसाद कमुमहसि ॥ २ १०४ १६
- ४ अमार्यश्च सुहृद्भिरथ बुद्धिमद्भिरथ मन्त्रिभिः ।
सचचार्याणि समन्वय मुमहा एवमि करय ॥

खारवेल के हाथीगुफा लेख में भी किसी केंद्रीय लोकसभा का उल्लेख नहीं है। लेख की ७ वीं पंक्ति में कहा गया है कि खारवेल ने पौर जानपद पर लाखों 'अनुग्रह' किये^१। जायसवाल 'अनुग्रह' का अर्थ वैधानिक अधिकार मानते हैं, जो पौरसभा और जानपद सभा को दिये गये। पर वैधानिक अधिकारों की सख्या कमी लाखों नहीं हो सकती अतः अनुग्रह का अर्थ यहाँ विविध सुविधाएँ ही समझना चाहिये जो नगर और देहातों की जनता के लिए दी गयी और जिनका मूल्य लाखों रुपये तक था। राज्य की ओर से सड़क कुएँ, इंग्गलघ और विभ्राम गृह आदि बनवाना और लगान आदि में छूट देना प्रजा पर लाखों रूपयों के बराबर 'अनुग्रह' करना कहा जा सकता है। हाथीगुफा लेख के सूक्ष्म विवेचन से भी स्पष्ट हो जाता है कि खारवेल की नीति या शासन पर किसी लोकसभा का कुछ भी नियंत्रण न था। लेख में उसके भारत के विभिन्न भागों पर अभियान और विजय का वर्णन, परंतु यह कहीं भी नहीं कहा गया है कि पौर जानपद से कभी इनके लिए आमर्श या सहमति ली गयी थी। यदि पौर जानपद को कोई वैधानिक सत्ता भी ता उसे सधि विग्रह के समान महान व मानके में बोलने का न था।

स्मृतियों में जानपद धर्मों के उल्लेख से केंद्रीय व्यवस्थापिका या लोक सभा के रूप में जानपद का अस्तित्व सिद्ध नहीं होता। मनु द्वारा (अष्टम अध्याय ४१) उल्लिखित 'जानपद धर्म' का अर्थ देश धर्म अर्थात् देश प्रयाण या लोकाचार है, केंद्रीय व्यवस्थापक सत्ता द्वारा बनाये गये विधि नियम या कानून नहीं। इस श्लोक की प्रथम अध्याय के ११८ वें श्लोक से तुलना करने^२

- १ अनुग्रहानैकानि सतसहस्रानि विसृजति पौर जानपदम् । ५ ६, २० ७६
 २ दोनों श्लोक धर्म के आधार का वर्णन करते हैं और दोनों की तुलना से श्राव्य होगा कि ८ ४१ का 'जानपद धर्म' १ ११८ का 'देशधर्म' है। देशधर्म और जानपद धर्म में कुछ भा फल नहीं था। देखिय -

जातिजानपदाधर्मोऽथैवधर्मोऽथ धमवित् ।

समीक्ष्य कुक्षधर्माश्च स्वधर्मं प्रतिपाद्येत् ॥ ८ ४१ ।

देशधर्मान् जातिधर्मान् श्रेयोधर्माश्च शाश्वतान् ।

यापयद्गणधर्माश्च शास्त्रैरिभुक्त्वा मनु ॥ १ ११४ ४ ५ उ

पर स्पष्ट हो जायगा कि जानपदधर्म और देशधर्म एक ही हैं। कात्यायन के परिभाषा के अनुसार 'देशधर्म' किसी देश में प्रवृत्त वह सार्वभौमिक आचार है जो श्रुति और स्मृतियों के प्रतिकूल न हो^१। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में भी विभिन्न प्रदेशों के आचार को ही देशधर्म कहा गया है^२। देश के विभिन्न भागों में दायभाग विवाह, खानपान और धृति सभ्यी नियम अलग अलग होते थे। कहीं विधवा दायभाग की इकदार थी तो कहीं नहीं। दक्षिण में मामा की बहूकी के साथ विवाह होता था पर उत्तर में नहीं। उत्तर में मटिया पान पर रोक नहीं थी, दक्षिण में थी। इसीलिए मनु तथा अथ स्मृतिज्ञान सलाह देते हैं कि 'यावत्काले समय उक्त देश के 'जानपदधर्म' और 'देशधर्म' का ध्यान रखना चाहिये। परन्तु यह धर्म प्रचलित आचार ही था, 'जानपद' वही व्यवस्थापक सभा द्वारा बनाये विधि नियम या कानून नहीं।

मनु एक स्थल पर 'ग्राम' और देश के 'समयों' का उल्लेखन करेवाले व्यक्तियों के लिए दंड का निर्देश करते हैं। जायसवाल इन 'समयों' का अर्थ ग्राम और देश की 'व्यवस्थापक सभाओं' द्वारा बनाये गये विधि नियम या कानून समझते हैं, पर यह धारणा भी ठीक नहीं है। मनु अध्याय ८ श्लोक १६ में स्पष्ट कहते हैं कि 'समय' या सविद्विषय के विधिनियम या कानून नहीं थे, किन्तु ग्राम और देश के अधिकारियों की राजी से किये समझीते मात्र थे^३। यदि लोमवश फोड़ आदमी इनका उल्लेखन कर तो उस पर क्षुर्णाना

और भी दण्डन दोस्तये (पृ ६६ से आगे)

देशजातिकुलधर्मा आग्नायैरविद्वद्वा प्रमाद्यम् ॥ गौतम ध सू ११ २०

पचधा विप्रतिपत्ति वृत्त्यतस्तथ, सारत ।

तत्तत्र देशप्रामादयमेव स्वात् । बी ध सू, १ १ १७-१८

१ यस्य देशस्य यो धर्म प्रवृत्त सार्वभौमिक ।

श्रुतिस्मृत्यनुवायेन देशेऽहं स उच्यते ॥

२ देशस्य जाया सपस्य धर्मो ग्रामस्य वावि यः ।

उचितस्तस्य तेऽहं द्वापधम प्रकृत्येत् ॥ अथशास्त्र, ३ ७

३ अथ ऊर्ध्वं प्रवक्ष्यामि धर्मं समयमेदिनाम्

यो ग्रामदेशसघर्मा कृत्वा सत्येन सविदम् ।

विसंबद्धो होमात् राष्ट्राद्द्विपद्यापधत् ॥

निगृह्य द्वापधस्यैर्न समयस्यानचारियाम् ।

अतु सुवर्णान् पय् निष्कान् शतमान् च शतम् ॥ मनु, ८ १८-२०

किया जाता था। अथशास्त्र भाग ३ अध्याय १० में बर्दाँ ग्राम, देश, जाति या कुटुंब के 'समयों' के उल्लंघन पर विचार किया गया है, कौटिल्य ने इन 'समयों' का उदाहरण देकर सारी बात और भी स्पष्ट कर दी है। कौटिल्य कहते हैं, यदि खेत मन्नूर ग्राम के लिए हानेवाले किसी कार्य में काम करने का इस्कार करके पीछे ठसने इनकार करे, या कोई व्यक्ति किसी तमासे के लिए चंद्रा न दे और चोरी से उसे देवे, या कोई ग्रामवासी ग्राम के मुखिया के ग्राम के हिताय दिने गये किसी अदेश को न पूरा करे तो ऐसी बातों में 'ग्राम समय' का उल्लंघन हो जयगा और दोगी टह का भागो बरूर होगा। अतः में यह भी कहा गया है कि 'देश समय' का उल्लंघन भी इसी प्रकार समझना चाहिये^१। इससे स्पष्ट है कि 'देश समय' केद्वारा व्यवस्थापक समा की व्यवस्था नहीं बरन देश या प्रांत के प्रधान अधिकारी 'देशाध्यक्ष' में किये गये समझौते ही होते थे। चायसवाल की यह धारणा (पृ० १७) ठीक नहीं है कि 'देशाध्यक्ष' या 'देशाधिप' देश की व्यवस्थापक समा के 'अध्यक्ष' को कहते थे। विष्णु-स्मृति और शुक्र नीति के नोचे लिखे बररणों से स्पष्ट हो जाता है कि लिखे का प्रधान अधिकारी ही 'देशाध्यक्ष' या 'देशाधिप' कहा जाता था^२। इसका अधिक विवरण भागे ठसने अध्याय में मिलेगा।

चायसवाल क इस मत का भी स्मृतियों से कोई समर्थन नहीं होता कि पौरजानपद के विरोधी की न्यायालयों में कोई सुनवाई नहीं होती थी। नोचे टिप्पणी में उद्धृत वीरमित्रोदय के वचन को चायसवाल आधार मानते हैं, मगर वह केवल यही कहता है कि यदि वारी का दावा नगर या देश में सर्वसमत पुरातना व्यवस्था के विरुद्ध हो तो उसे न्यायालय स्वीकार न करे^३।

१ कार्यकस्य ग्राममन्पुरेणाकृवती ग्राम एवस्य इरेत् । प्रेषावामनसत् सर्वजनो न प्रेक्षेत । प्रबुद्धप्रवण्ये च भवहिते च कमथि निप्रहय द्विगुणमन दयत् । सय हतनेदस्य मुक्त कुपुरासम् । अकरये द्वादशायो दंढ । तेन देशजातिकुलमघानां समपदेशानपाकम स्थानानम् ।

मर्थशास्त्र-भाग ३ अध्याय १० ।

२ सत्र स्वस्वग्रामाधिपान् कुर्वति । देशाध्यक्षान् । नगराध्यक्षान् देसाध्यक्षान् । विष्णु ३ ७-१० ॥

चतुर्दशवशा देशाधिपान् सदा कुर्वति नृप । शुक्र १ १४७ ।

३ वीरमित्रोदय का बरवृत्त यह है—यत्र नगरे राष्ट्रे च या व्यवस्था पुरातनी तद्विरोधापादको म्यरहातौ नादेव पौरजानपदलोभापादकान् । याच-

इस स्थल में म्याय के एक पुत्र सिद्धांत का प्रतिपादन है, पर इससे यह अर्थ कभी नहीं निकलता कि 'पौर जानपद' का विरोधी 'यायालयों से कोई सहायता न पा सकता था।

पौरसभा का भूतपूर्व सदस्य शूद्र होने पर भी प्राक्षण का सम्मानार्ह है, यह धारणा भी मूल उल्लेख का ठीक अर्थ न समझने से ही हुई है। मूल में एक नगर के रहनेवालों के परस्पर शिष्टाचार का ध्यान है। गौतम का कथन है कि अपने से कम उन्नत के श्रुत्विक और माना आदि का भी उठकर अभिवादन करना चाहिये, ८० वर्ष की अवस्था से ऊपर शूद्र का भी इसी भाँति सम्मान करना चाहिये। 'पौर यहाँ नगर निवासी' का बोधक है नगर लोक सभा के सदस्य का नहीं।

अब हम तथोक्त 'पौर जानपद' सस्था के पञ्चानिक अधिकारों के विषय में ज्ञायसशाल जी के मत की समीक्षा करेंगे। रामायण में राम के यौवराज्याभिषेक के प्रसंग में पीरों को भी जो उल्लेख आ गया है उसी के आधार पर ज्ञायसशाल जी का यह निष्कर्ष है कि इस सस्था को युवराज चुनने का अधिकार था। परंतु रामायण में स्पष्ट कहा गया है कि राजा ने केवल अपने सचिवों से राय करके श्री राम को युवराज नियुक्त करने का निश्चय किया। जिस श्लोक के अर्थ पर कहा जाता है कि पीरों से भी राय ली गयी, उसमें 'आमन्त्र' शब्द का अर्थ ही गलत समझा गया है। 'आमन्त्र' का अर्थ 'राय देना नहीं बल्कि 'विदा करना' है। अस्तु, विवादमूल श्लोक

(पृ १०१ से आगे)

वदस्य श्रुति के अन्वय दो, श्लोक ६ पर टोका करते हुए अपराक 'पौरराष्ट्रविद्वद्' का अर्थ स्पष्ट 'पौरराष्ट्राचारविद्वद्' समझाते हैं।

- १ श्रुतिक्श्वशुरपितृकमातुलानां तु यथीयसां प्रत्युत्थानमभिवादाया । यथाऽ
न्यपूर्वं पौर अशीतिकार शूद्रोऽपत्यसमेतः । गौ घ सू ६ २-१० ।
- २ देखिये श्री मि स पृ ४६६, मनु के अध्याय दो के १३४ के दशाद्वयप
पौरसस्य पञ्चशार्द्व्यं ककामृताम् की व्याख्या इस प्रकार स्पष्ट की गयी
है—एकपुरवासिनां अधिष्ठताविद्यादिगुणरहितानां दशाद्वयप्यस्त ज्येष्ठे
सरयवि सखेःयेवमभिषयायते न तु अभिवाद्य । पुरप्रदणं प्रदत्तमाथे तेन
एकप्रामवासेपि पृथ भवति ।
- ३ निरिच्छत्य सचिवै सार्धं युवराजमन्वयतः । २ ? ४१
- ४ ते चापि पौरा नृपतेवधस्तत्पुत्र्या तदा आमन्त्रियेदमायुः ।
नरेन्द्रमामन्वयं गृह्णाति तत्रा देव मसमानसु रतिप्रदह्य ॥ २.८ ३४

का सही अर्थ है कि राजा स विदा लेकर राय देकर नहीं, पौर-गण अपने घर गये। रामायण से योद्धा भी परिचय रखनेवाले व्यक्ति जानते हैं कि श्री राम के भविष्य का निपटारा जनता की राय से नहीं, किन्तु अतः पुर के पट्टयत्रों से हुआ।

इस प्रकार मृच्छकटिक नाटक के दशम अंक के एक स्थल का कुछ और ही अर्थ लगा जान के कारण यह मत प्रतिपादित किया गया कि पौर-ज्ञानपद राजा को गद्दा से उतार सकता था। इस अंक में शबलिक दुष्ट राजा पालक का घब करके बरने मित्र आर्यक को गद्दी पर बैठाता है। पौर-ज्ञानपद का इस काय में कुछ भी हाथ न था। शबलिक शासन परिवर्तन की घोषणा ज्ञानपद सभा^१ में नहीं, जनता के समूह में करता है, जो चाण्डाल का घब देखने को एकत्र हुए थे। शबलिक अपने मित्र चाण्डाल को खोज रहा था, कि उसका दृष्टि जनसमूह पर पड़ता है, और वह अनुमान करता है कि चाण्डाल का मृत्युदण्ड देखने के लिए ही भीड़ एकत्र हुई है^२। मृच्छकटिक नाटक के किसी अंक में कहीं भी पौर-ज्ञानपद सभा का उल्लेख नहीं है।

जायसवाल जी के मतानुसार पौर-ज्ञानपद सभा का एक प्रधान कार्य सक्त के समय अतिरिक्त कर लगान की स्वीकृति देना था। महाभारत से एक उद्धरण लेकर वे बताते हैं कि इसने राजा द्वारा पौर-ज्ञानपद से अतिरिक्त कर की याचा की गयी है। परन्तु इस उद्धरण के अंतिम श्लोक में कहा गया है कि मौका पहचाननेवाला राजा इस प्रकार की मधुर, चतुर और आक्षेपक बात लेकर अपने दूतों को प्रजा में भेजे^३। अर्थात्, उपयुक्त उद्धरण में पौर-ज्ञानपद सभा में का राजा का भाषण नहीं बरन आवश्यकता पड़ने पर किस प्रकार चिक्नी चुपड़ी बातों द्वारा प्रजा को फुसला कर अतिरिक्त कर देने पर राजी किया जाय इसका एक नमूना है।

यह धारणा मा ठीक नहीं है कि राज्य में चोरी चक्रेती द्वारा होने वाली हानि के लिए राजा से क्षति पूर्ति माँगने का पौर-ज्ञानपद सभा को अधिकार

१ मधु भद्र तेन भवितव्य यत्राप जनपदसभयाय ।

मृच्छकटिक, दशम अंक, श्लोक संख्या ४७ के पाद ।

२ इति वाचा मधुरया शृण्वया सोरचारया ।

स्वरदमानभ्यवसृजेधोगमाधाय कालविद् ॥ म मा १२ ८७ ३४

या^१। प्राचीन भारतीय राजनीति का यह सिद्धान्त था कि चोरी का मातृ बरामद न होने पर राज्य नागरिक की क्षति पूरी करे। याशकल्क्य आदेश देने हैं कि राजा 'बनपद' (नागरिक) को 'चोरहृत घन' दे। यहाँ 'जानपद' का अर्थ लोकसभा नहीं, यह मनु स्मृति के इसी विषय के निर्देश से स्पष्ट हो जाता है, जिसमें यह कहा गया है कि चोरों द्वारा अपहृत घन पाने का अधिकार सब वर्गों के लोगों को है^२। इसके स्पष्ट है कि मनुस्मृति में 'जानपद' का अर्थ किसी भी वर्ण का नागरिक है 'जानपद सभा' नहीं।

१० वें अध्याय में दिखाया जायगा कि नगर और ग्रामों में गैर सरकारी लोकसभा या पंचायतें होती थीं जिन्हें काफी अधिकार रहते थे। पर जायसवाल की यह धारणा गलत है कि जानपद (देहात) सभाओं से पृथक राजधानी की अपनी 'शैर सभा' थी। इसका कोई प्रमाण नहीं कि उच्च मौर्य काल में जानपद सभाएँ विद्यमान थीं। जायसवाल जी ने जितने प्रमाण दिये वे ऐतिहासिक स्वरूप के नहीं हैं, वे सब साहित्यिक ग्रंथों के उल्लेख मात्र हैं और इनसे पौर जानपद सेवा किसी भी मुक्त श्रम का अस्तित्व नहीं सिद्ध होता बिते राजा को गद्दी से उतारने, पुनराव नियुक्त करने, नये कर स्वीकार या अस्वीकार करने या देश के लिए औद्योगिक, व्यापारिक और आर्थिक सुविधाएँ प्राप्त करने का अधिकार रहा हो। वहा जाता है कि ६०० ई० पू० से ६०० ई० तक इस प्रकार की श्रम का काम कर रही थीं। यदि ऐसा है तो तत्कालीन किसी भी उत्कृष्ट लेख में इसका उल्लेख क्यों नहीं मिलता। मैगास्थेनीस के विवरणों और अशोक के धर्मलेखों में मौर्य शासन का विस्तार बयान है, पर ये दोनों ही पौर जानपद सभा का कोई उल्लेख नहीं करते^४। न कौटिल्य

१ हिंदू पॉलिटो, भाग दो, पृ० ६८।

२ देव चौरहृत राजा द्रव्य जानपदाय तु। पाञ०, २ ३६

३ दातम्य सवर्णैर्यो राजा चौरहृत घनम्। मनु, ७ ४०

४ वि-पावदान पृ० ४०७-८ में उद्धृत तत्कालीन लेखिका के पौर नगर निवासा हैं, नगर-सभा के अस्तित्व नहीं। राजा की राजधानी के जिन ये सड़कों की सफाई और मकानों की मरम्मत कर रहे हैं, यह काम साधारण नागरिकों का ही है, नगर की प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का नहीं। 'धरुवा च सत्तिकापीठा अर्धपिच्छानि योगानि मगधोभा नगानोभा च कृत्वा पूर्णकुम्भी प्रचुद्रता'।

क अथ शासन में ऐसी किसी समा का जिक्र है^१। गुप्तों के उत्कीर्ण लेखों में अनेक शासन अधिकारियों का उल्लेख है, पर पौर-जानपद समा का नाम भी नहीं लिया गया है। ज्ञानपदों की मोहरें नाण्ड्या में बहुतायत से मिली हैं पर वे विभिन्न प्रान्तों की पचायत की मोहरे हैं किसी केंद्रीय सस्था की नहीं^२। २०० से १३०० ई० के बीच उत्तर और दक्षिण भारत में राज्य करनेवाले विभिन्न वंशोंके राजाओं के ढेरों ताम्रपत्र मिले हैं। इन ताम्रपत्रों में बड़ा भूमिदान का उल्लेख है वहां युवराज से लेकर गाँवके मुखिया तक समस्त शासनसस्थाओं और अधिकारियों से, जिनसे कुछ भी वाचा की आशका थी, दान पानेवाले व्यक्ति की अधिकार रखा का अनुरोध किया गया है पर एक भी ताम्रपत्र में जायसवालजी की पौर जानपद समा का उल्लेख नहीं है। यदि इस प्रकार की समा उस समय काय कर रही थी और राज्य की आय-व्यय पर उसका नियंत्रण था तो ताम्रपत्रों में इनका उल्लेख सबसे प्रथम होना चहिये था। जब राज्य के अन्य सब अधिकारियों से दान में वाचा न देनेका अनुरोध किया जाता है तो पौर जानपद समा यह अनुरोध करना तो और भी आवश्यक था, क्योंकि राज्य की आय-व्यय पर इसका नियंत्रण बताया जाता है। हजारों ताम्रपत्रों में से जिनमें राज्य न तनिक भी अधिकार रखनेवाले एक एक अधिकारी के नाम गिनाये गये हैं,

१ जायसवाल जी की यह धारणा (भाग दो, पृ ८४) भी ठीक नहीं है कि अथशासन में पौरसमा की उपसमितियों का उल्लेख है जिनके जिम्मे छोटी, सार्वजनिक भवनों और बाजार आदि की देखरेख का काम था। अथशासन के उक्त स्थल में इस प्रकार का वर्णन है, राजा के घर (सुकिया) छोटी, समा शाखाओं और पूजा (बाजार) में 'जनसमवाय' (भोज) में जायें और बहस छेड़कर राजा के बारे में उनके विचार जानने की चेष्टा करें। घर पौर समा की उपसमितियों में, जिसके वे सदस्य भी न थे, कैसे जा सकते थे और बहस छेड़ सकते थे? फिर समिति के बाद विवाद स हा सदस्यों के विचार मालूम हो सकते थे फिर घर सेत्रने की क्या जरूरत थी? मूल इस प्रकार है—

सचिषो द्विन्द्वस्तीयसमाशाखासमवायेषु विवाद कुयुं सघणुषसपत्रोय राजा श्रूयते। न चस्य कश्चिद् गुणो दृश्यत य पौरजानपदान् दण्डकामाणां पादयति। ७ १३

२ पुरिकाग्रामज्ञानपदस्य, वारकोयग्रामज्ञानपदस्य, धीनाळदाप्रतिबद्धसम विक्राग्रामज्ञानपदस्य—मे अ स ६, न ६१ पृ ४२६।

एक में भी पौर जानपद सभा का उल्लेख न मिलना हमारी समझ में इस बातका परका प्रमाण है कि ईसवी प्रथम सदृक्षाब्दी में ऐसी कोई भी संस्था भारत में अस्तित्व में न थी। काश्मीर के जीवन और शासन व्यवस्था का सर्वांतर वर्णन करनेवाली राजतरंगिणी में भी इस प्रकारकी किसी लोक संस्थाका उल्लेख नहीं है।

जैसा कि दसवें और ग्यारहवें अध्याय में दिखाया जायगा, १२ वीं सदी के अंत तक भारत में ग्राम-पंचायतें और नगरों तथा पुरों की परिपक्व विद्यमान थीं और इन्हीं शासन के काफी अधिकार भी थे। पर इस बातका कोई प्रमाण नहीं कि। जायसवाल जी द्वारा प्रतिपादित प्रकार की कोई केंद्रीय सभा उत्तर प्रदेश काल में रही हो। इस संस्था के विनोद हो जानेके कारण भी ऊपर इस अध्याय में बताने दिये गये हैं। शासन पर लोकमत का प्रभाव डालने की विधि कुछ और ही थी जो पांचवे अध्याय में बतानी जा चुकी है।

सरकार और विधि नियम (कानून) बनाने के अधिकार

इसी अध्याय में यह भी समझ लेना चाहिये कि प्राचीन भारत के राज्यों को विधि नियम बनानेके अधिकार कहा तक थे। आधुनिक कालमें ये अधिकार और समितियों वतमान थीं, तब उन्हे ये अधिकार थे या नहीं।

आजकल के लोगों को यह मानकर बड़ा आश्चर्य होगा कि प्राचीन भारत में राज्य या समिति न तो विधि नियम बनाती थीं न उनको बनाने के अधिकार का दावा करता था। आधुनिक युगमें सर्वोच्च व्यवस्थापक सभा द्वारा बनाये गये विधि नियम संवमान्य हो रहे हैं और सनातन रूढ़िनियमों का क्षेत्र अधिकारिक अनुचित करते जा रहे हैं। पर प्राचीन कालमें यह स्थिति न थी। विधिनियम या कानून धार्मिक और लौकिक दोनों प्रेगोंके होते थे। धार्मिक विधिनियमों के आचार शास्त्र (श्रुति और स्मृति), लौकिक प्रथाएँ और पुराने रीतिरिवाज थे। सरकार या वैदेशी समिति का इस विषय में कोई अधिकार न समझा जाता था। यदि सरकार ने परंपरागत विधिनियमों का बहाल बदलने की चेष्टा की होती तो उसका अधिक दिन टिकना संभव हो जाता। परंपरागत रीतिरिवाज भी धार्मिक नियमों की ही भांति दिव्य समझे जाते थे। इनमें भी कालक्रम से परिवर्तन होता था। पर यह परिवर्तन व्यवस्थापक सभा द्वारा प्रकाश्य और सुन्वर रूपमें नहीं करी घरे घरे प्रथाओं के स्थान परिवर्तित होनेसे सुवचाप अलक्ष्य गतिमें हो जाता था। व्यवस्थापक सभाके आदेश से दृढात् परिवर्तन से समाज में घोर वैषम्य के विद्रोह की आशंका थी।

अतः वेदिक कालमें राज्य या समिति कोई भी विधिनियम बनाने का दावा न करती थी और स्मृति कालतक यही स्थिति रही। प्राचीन यूनान के प्लेटो जैसे राज्यशास्त्रज्ञ भी विधिनियम बनाना सरकार के कायदे का अंग न समझते थे। उनका यह मत था कि विधिनियम पर परागत अनुभव पर ही अधिष्ठित होने चाहिये, कोई भी व्यक्ति या व्यक्ति समूह में वह योग्यता नहीं हो सकती है जो प्रामाणिक प्रयोगों में लिखित या परंपरागत विधिनियमों में रहती है।

धर्मशास्त्रों में बहुत जोर देकर कहा गया है कि राजा का काम शास्त्र और प्रचलित प्रथाओं से अनुमोदित धर्मका पालन करना और कराना है, स्वयं या किसी राज्य सभा द्वारा धर्म में परिवर्तन करने का उसे अधिकार नहीं है। धर्म और नीतिशास्त्र परमात्मा ने स्वयं रचे हुए हैं और राजाका कार्य उनके निर्देशों को कार्यान्वित करना है, अपने अधिकार से उनमें कोई परिवर्तन वह नहीं कर सकता^१।

परंतु समय बीतने पर ज्यों ज्यों शासन का बिनास होता गया और जीवन को पेचीदगी बढ़ने लगी, राज्य को विधि-नियम बनाने का अधिकार देनेकी आवश्यकता जान पड़ी। ऐसी अवस्थाएँ उपस्थित होने लगीं जिनके लिए धर्म और नीतिशास्त्रों में कोई व्यवस्था न की गयी थी और राज्य तथा जनता दोनोंके हितार्थ पुराने नियमों के सशोधन और नये नियमों को व्यवस्था करने भी जरूरत जान पड़ी। मनुस्मृति ने राजाको शासन या आदेश जारी करने का अधिकार दिया^२, परंतु वे शास्त्र और आचार के विरुद्ध न होने चाहिये^३। याज्ञवल्क्य

१ देशजातिकुलधर्मां सर्वानेवैताननुभवविजय राजा चतुरो वर्णान् स्वधर्मे प्रतिष्ठापयेत् । य घ सू १९ ४

जातिज्ञानपद्मधर्मान् श्रेणोधर्मांश्च धमविद् ।

समाह्वय कुत्रधर्मांश्च स्वधर्मे प्रतिपालयेत् ॥ मनु, ८ ४१

२ यवचापि धर्म इत्युक्तं दृढनाति-यथाश्रय ।

तमशास्त्रं करिष्यामि स्वधर्मो न कदापि न ॥ म गा, १२ ५१ ११६

३ तस्माद्धर्मं यमिच्छेत् स स्वधर्मो न विचालयेत् ॥

अनिल चाप्यमिच्छेत् स धर्मं न विचालयेत् ॥

४ मेधातिथि का स पर टोका है—यत् सववेजोमय स राजा तस्माद्देशे-
रिष्टेषु वद्वेभ्यु मग्निपुरोहितादिषु कायगत्या धर्मकार्येष्ववस्थां शास्त्राचारा
विरुद्धां स्वधर्मो न विचालयेत् ।

भी कहते हैं कि न्यायालय को भी राजाके बनाये नियमों को मान कर कार्यान्वित करना चाहिये^१ ।

परन्तु राज्यशास्त्र के ग्रन्थ राजशासन को धर्मशास्त्रों से भी अधिक माध्य और प्रामाणिक मानते हैं^२ । वृहस्पति का भी यही मत है (२ २७) । नारद का कथन है कि राजप्रवर्तित नियमों का पालन न करनेवाला राजशासन की उपेक्षा के अपराध के लिए दंड पावे^३ । शुक्र कहते हैं कि प्रजाको सुचित करने के लिए राजशासन लिखकर चौमुहानी आदि सावधानिक स्थानोंपर लगाये जाय^४ ।

अस्तु, यह स्पष्ट है कि साधारणतः सरकार का काम धर्मशास्त्रों और लोकाचार द्वारा निर्दिष्ट व्यवस्था का परिपालन करना था पर बादमें तीसरी सदी ई पू के लगभग विधिनियम बनाने के कुछ अधिकार दिये गये । इस समय तक समा और समिति विद्वत् हो चुकी थीं अतः राजा अपने सचिवों से परामर्श पूर्वक इस अधिकार का उपयोग करते थे ।

परन्तु राजशासन जारी करने का अधिकार उतना व्यापक नहीं था जितना आधुनिक व्यवस्थापक समाओं के अधिकार व्यापक हैं । व्यवहार^५, दंड, और उत्तराधिकार के विषयोंमें स्मृतियों और लोकाचार द्वारा निर्दिष्ट थे और राजशासन का इनपर विशेष प्रभाव न पड़ता था । पर शासन और कर प्रदण क क्षेत्र में राजा बहुत कुछ सुशोधन परिधर्तन कर सकते थे । ये नये विभागों और पदों को सृष्टि कर सकते थे, नये कर लगा सकते थे और अशोक को मूर्ति अपनी नयी नीति निर्धारित कर सकते थे । इसके परिणाम स्वरूप राजा के अधिकार काफी विस्तृत हो गये और प्रजा के अधिकार घटते गये, क्योंकि जनता की कोई प्रतिनिधि समा राजा के इन नये अधिकारों को नियंत्रित करने के लिए न थी ।

१ निचघर्षावरोधेन यस्तु सामयिको भवेत् ।

सोऽपि यत्नेन सारदयो धर्मो रामकृतश्च य ॥

२ धर्मश्च व्यवहारश्च अत्रिश्च राजशासनम् ।

विवाहार्थं चतुष्पाद परिचयः पूववापक ॥ धर्मशास्त्र ३ ।

३ राज्ञा प्रवर्तितान्धर्मान्यो भरो मानुषाक्येत् ।

इयद्वय स वापो व्यपश्यन् क्षोभयन् राजशासनम् ॥ १ १३

४ लिखित्वा शासनं राजा धारयेत् चतुष्पथे ।

इति प्रबोधयन्त्रिणाम् प्रजाः शासनविधिम् ॥ १ ३१३

५ व्यवहार=दीवानी शगदे, Civil law

अध्याय ८

मंत्रि मंडल

आधुनिक राज्य व्यवस्था में केंद्रीय शासन के विभाग में राजा या राष्ट्रपति, केंद्रीय व्यवस्थापक सभा, प्रजातंत्र, मंत्रिमंडल (बहुधा केंद्रीय सभा द्वारा निर्वाचित), विभागों के अध्यक्ष और केंद्रीय शासन का कार्यालय का समावेश होता है। हम ने अभी तक इनमें से राजा, प्रजातंत्र और केंद्रीय व्यवस्थापक सभा के स्वरूप और कार्यों का निरूपण कर लिया है। अब हम मंत्रिमंडल, विभागों के अध्यक्ष और केंद्रीय शासनकार्यालय पर विचार करके केंद्रीय शासन विषय का अध्ययन पूरा करेंगे।

प्राचीन भारतीय आचार्यों ने मंत्रिमंडल को राज्य व्यवस्था का अत्यंत महत्वपूर्ण अंग माना है। महाभारत में कहा गया है (५ ३७ ३८) कि राजा अपने मंत्रियों पर उतना ही निर्भर है जितना प्राणिमात्र पत्थर पर, ब्राह्मण वेदों पर और ज़ियों अपने पतियों पर। अर्धशास्त्र का कथन है^१ कि बिना प्रकार एण्ड चक्र (पहिये) स रप नहीं चल सकता ठी प्रकार बिना मंत्रियों की सहायता के बिना राजा से राज्य नहीं चल सकता। मनु का कथन है कि सुकर काय भा एक आदमी को अकेले होने के बजह से दुष्टकर हो जाता है फिर राज्य ऐस महात् कार्य का बिना मंत्रियों की सहायता के चलाना क्लेश समव है^२। शुक्र का कथन है कि योग्य से योग्य राजा भी सप पाठें नहीं समझ सकता, पुष्ट्य पुष्ट्य न बुद्धि वैभव अलग अलग होता है, अतः राज्य की अभिवृद्धि चारने वाला राजा

१ सहायसार्थं राजत्व चक्रमैक न बनते ।

दुर्धोत्र सविर्वास्तवमातोषी य गणुपात्मतम् ॥ अर्थ १ ३ १ आयाव ३

२ अपि यत्सुकर कर्म तदप्येतेन दुष्टरम् ।

विद्येपतोऽसहायेन किंनु शार्थं महोदयम् ॥ मनु भाट्ट, २३

योग्य मंत्रियों को चुने अन्यथा राज्य का पतन निश्चित है^१ । उपसुक्त उद्धरणों से सिद्ध होता है कि हिंदू विधानशास्त्री मन्त्रिमंडल को राज्याका अविच्छेद्य अंग मानते थे ।

अब हमें देखना है कि व्यवहार भी ऐसा ही या या नहीं। ऋग्वेद और अथर्व वेद में राजा के मंत्रियों का कोई उल्लेख नहीं है, न उल्लेख का कोई प्रयोजन ही है । हाँ यजुर्वेद का सहिताओं और ब्राह्मण ग्रंथों में राज्य के कुछ उच्चाधिकारियों का उल्लेख है ये 'रत्नी' कहे जाते थे और समवत राक्षपरिपद के सदस्य थे^२ । परंतु भिन्न भिन्न ग्रंथों में इनके जो नाम दिये गये हैं उनमें अंतर है और इन सबके कार्यों का ठीक ठीक वर्णन करना भी बहुत कठिन है । साधारणतः यह कहा जा सकता है कि रत्नियों की सूची में राजा के सबंधी, मन्त्री विभागों के अध्यक्ष और दरबारी गण सम्मिलित थे । पहले श्रेणी में राजा की पट्टरानी और मिय रानी भी थीं क्योंकि इनका नाम सभी सहिताओं में मिलता है । इससे यह लक्षित होता है कि वैदिक काल में रानी की ऐसियत केवल राजा की पत्नी ही की नहीं थी वरन् शासन-व्यवस्था में भी उसका एक स्थान था । सुष राज भी राज परिपद में रहते होंगे यद्यपि रत्नियों की सूची में उनका नाम नहीं मिलता । इसका कारण संभवतः यह है कि राज्याभियेक के समय ही रत्नियों का उल्लेख सहिताओं में आता है, और उस समय बहुत छोटा, और इसीलिये शासन कार्य में सहयोग करने में असमर्थ होने के कारण, सुषराक्ष का अंतर्भाव रत्नियों में न किया होगा ।

पुरोहित का नाम सबत्र रत्नियों की सूची में मिलता है । उस युग के लोगों का विश्वास था कि जिस राजा के योग्य पुरोहित न हों उसका हविर्भाग देवता अंगीकार न करते थे । अतः जिस युग में यज्ञ द्वारा देवता का प्रसाद प्राप्त करने पर ही युद्ध क्षेत्र में विजय प्राप्ति निर्भर मानी जाती थी उस युग में पुरोहित का नाम मंत्रियों की सूची में पहले रखा जाना अनिवार्य ही था ।

१ पुरुषे पुरुषे भिन्न दृश्यते बुद्धिवैमबम् ।

आप्तवाचयैरनुमदैरागमैरनुमानत ।

न हि तासफलं शार्तुं निरस्यैरेन द्रवपते ।

अतः सहायाचारयेद्राजा राज्याभिवृद्धये ॥

विना प्रकृतिसमन्वयाद्वाज्यवनाशो भवेद् भुवम् ।

शेषतः न भवेत्समाद्राशरते ह्यु सुमन्त्रिणः ॥ अ० २ ८१

२ प० ब्रा०, १६ १ ४ में रत्नी को 'वीर' पदवी से संबोधित किया है ।

रत्नियों की सूची में मिलने वाले विभागाध्यक्षों के नामों में सेनानी सूत, मामणी सग्रहीता और मागधुक के नाम हैं। सेनानी सेनापति या। सूत समवत रथसेना का नायक या और सम्मान के लिए राजा के सारथी का पद बहन करता था। मामणी गांव के मुखियों में प्रधान होता होगा, जो रत्नी वग की सदस्यता के लिए समवत चुना जाता होगा। एक स्थल में उस श्रेय कहा गया है समवत वह इसी वरुका होता था। मागधुक स्पष्ट ही कर बसूने वाला या अर्थमंत्री या और सग्रहीता कोषाध्यक्ष या।

रत्नियों की सूची में उल्लिखित क्षत्रा, अज्ञावाप और पालागल, दरबारी श्रेणी के जान पड़ते हैं। क्षत्रा समवत राजा का परिपार्श्वक या^१। अज्ञावाप सूत श्रीदामे राधा का साथी और पालागल उसका अंतरंग मित्र या, बाद के युग क विदूषक की भांति। कुछ लोगों का अनुमान है कि पालागल पड़ोसी राज्य के राजदूत को कहते थे पर यह ठीक नहीं जान पड़ता^२। कुछ ग्रंथों में गोविन्दन या गोयच्छ, तदा और रथकार के नामों का भी रत्नियों की सूची में उल्लेख किया है^३। वैदिक काल में गौण ही बन समझी जाती थीं अतः गोविन्दन राजा के गोधन का अधिकारी रहा होगा। तदा का अर्थ बटई है और रथकार रथ बनानेवाला था। आज्ञारु के युद्ध में विमान का जो स्थान है वही वैदिक काल में रथ का या अतः यह असम्भव नहीं कि बटई और रथकारों को श्रेणी के प्रमुख भी रत्नी वर्ग में शामिल किये गये हों।

अतः वैदिक काल की रत्निपरिपद में पटरानी, सुवराज, राजन्य आदि राजा के सचची, अज्ञावाप, क्षत्रा आदि दरबारों और सेनानी सूत, सग्रहीता और रथकार आदि प्रमुख अधिकारी शामिल रहते थे।

रत्नी लोगों का पद बहुत ऊँचा समझा जाता था। वाजपेय षष्ठ के अवसर पर राजा 'रत्नि बलि' प्रदान के लिए स्वयं रत्नियों के घर जाता था, वे उसके घर नहीं आते थे। वैदिक काल की समिति बहुत शक्तिशाली सहा

१ बाद के साहित्य में इस शब्द का यही अर्थ है। परंतु डॉ. घोसाल का मत है कि क्षत्रा भोजन बाँटने वाले को कहते थे। हिन्दी ऑफ हिंदू पब्लिक लाइफ, भाग १ पृ १०२ परंतु इस प्रकार का कोई विभाग वैदिक काल में था, इसमें संदेह है।

२ चाप धी. सू, १४ १० २६।

३ श प म., २ ३ २ २; का स., १५ ४

सुवराज और मालवा के प्रांताधिकारी अग्निमित्र की भी (१५० ई० पू०) मंत्रिपरिषद् थी । शुत राज्‍य में सुवराज के मंत्रियों को 'सुवराजपदीय कुमार-मास्य' कहते थे^१ । यादव नरेश पंचम मिल्हम (११३०-१२१० ई०) के सुवराज के यहा भी मंत्रिमंडल था । यादव राज रामचंद्र के दक्षिण प्रदेश के शासक टिक्कम देवरस भी मंत्रि परिषद् की सहायता से शासन करता था^२ । सुवराज और प्रांताधिकारी सामंत राजाओं के समकक्ष होते थे और सम्राट की भांति उनके लिए भी मंत्रि परिषद् का होना जरूरी समझा जाता था ।

अब हमें देखना है कि मंत्रिमंडल में कितने सदस्य होते थे । मनु का मत है कि मंत्रियों की संख्या ७ या ८ होनी चाहिये^३ । महाभारत ८ के पद में है^४ । अर्धशास्त्र इस विषय में विभिन्न मतों का उल्लेख करता है जिससे पता चलता है कि मानव संप्रदाय वाले १२ बार्हस्पत्य पथवाले १६ और औशनस पथवाले १० मंत्रिया के पक्ष में थे^५ । शुक्रनीति १० मंत्रियों की संख्या देती है^६ ; नीतिवाक्यामृत के अनुसार मंत्रिसंख्या ३, ५ या ७ से अधिक न होनी चाहिये ।

यह अंतर इसलिए है कि मंत्रियों की संख्या निर्दिष्ट करते समय विभिन्न आचार्यों की दृष्टि विभिन्न राज्यों पर थी । इसलिए मनु^७ और कौटिल्य^८ इस बात में एकमत है कि हरेक राज्य की आवश्यकतानुसार उसके मंत्रियों की संख्या निश्चित की जाय । यदि राज्य छोटा है और उसका कार्य क्षेत्र भी सीमित है तो ३-५ मंत्रियों से ही काम चल जायगा, वैसे कि शिलाहार राज्य में था^९ । आठक काल में जब कि राज्य का कार्य क्षेत्र व्यापक न होता था साधारणतः पाँच मंत्री होते थे^{१०} । परंतु बड़े बड़े साम्राज्यों में मंत्रियों की संख्या अधिक होती थी । परराष्ट्र विभाग में दो भिन्न भिन्न विषयों के लिए कई मंत्री भी होते थे । शिलाहार राज्य में एक प्रधान परराष्ट्रमंत्री के

१ अ स रि, १३०३४, पृ १०७

२ सी इ इ, भाग ३, सं ३६७ प ३०८

३ सचिवालयसंस्थापि वा कुर्वीत सुवरीषितान् । ७ २४

४ अष्टानां मंत्रिणां मध्ये मय राजोपधारयेत् ॥ १२ ८२

५ भाग एक, अध्याय १५ ।

६ २ ७० ।

७ मनु ७ ६१ ।

८ यथासामर्थ्यमिति कौटिल्य । १ १५

९ इ पें सिद्ध पंथ, पृ ३०८ सिद्ध ३ पृ ३५

१० आठक सं ५२८

अतिरिक्त कर्णाटक के परराष्ट्र सचिव की व्यवस्था के लिए एक पृथक् मंत्री भी रहता था^१। यदि शिलाहार जैसे छोटे राज्य में परराष्ट्र विभाग में दो मंत्री थे, तो मौर्य, गुप्त, और राष्ट्रकूट जैसे विद्याल साम्राज्यों में तो अनेक रहे होंगे। परन्तु मन्त्रिमण्डल को घट्या सर्व समत परंपरा के अनुसार प्रायः आठ ही रहती थी। और आवश्यकता पड़ने पर शुक्र^२ के मतानुसार उपमंत्रो नियुक्त किये जाते रहे होंगे।

ऐसा प्रतीत होता है कि ७ या ८ मंत्रियों के मन्त्रिमण्डल के अतिरिक्त आज कल की विद्य कौंसिल की भांति एक बड़ी परामर्शदात्री सस्था भी होती थी जिसके सदस्य 'अमात्य' कहे जाते थे^३। महाभारत में उल्लिखित ३६ अमात्यों की परिपद् इसी प्रकार की सस्था थी। अर्यशास्त्र से भी ज्ञात होता है कि अमात्य विभागों के अध्यक्ष जैसे उच्चपदस्थ अधिकारी होने पर भी मंत्रियों से पद में नीचे थे इसीलिए सख्या में भी अधिक थे^४। उनका वेतन भी मंत्रियों से कम था। परन्तु गंभीर स्थिति उपस्थित होने पर सलाह के लिए वे भी मंत्रियों के साथ ही आमंत्रित किये जाते थे। बाद में सातवाहन और पल्लव राज्य में प्रादेशिक शासकों और विभागों के अध्यक्षों को अमात्य कहने लगे, मन्त्रिपरिपद् या किसी परामर्शदात्री परिपद् से उनका कोई संबंध न रह गया था^५।

मंत्रियों की कार्य क्षेत्र में शासन का पूरा क्षेत्र आ जाता था। उनका कार्य नयी नीति का निर्धारण करना, उसे सफलता पूर्वक कार्यान्वित करना, इसमें उठनेवाली कठिनाइयों को दूर करना, राज्य के आय-व्यय के सभ्य में नीति निर्धारण और उनका निरीक्षण करना, राजकुमारों की शिक्षा-दीक्षा का समुचित प्रबंध करना, उनक राज्याभिषेक में भाग लेना और परराष्ट्र नीति का

१ इ. पू. २ २७७

२ २ १०२ ११०

३ १२, ८५, ७ ८

४ मंत्रियों का साखाना वेतन ४८००० पण था, मगर अमात्यों का केवल १२००० ही पण था।

५ गोवर्धन विप्लवधिकारी अमात्य विप्लवपानित का उल्लेख नासिक सिंहालेख स ३-४ में आया है। इ. पू. ७, इ. पू. १. ५ में पल्लवों के अमात्यों का उल्लेख मिलता है।

संचालन, करके पड़ोसी स्वतंत्र राज्यों को और साम्राज्यातर्गत फारस सामंतों के नीतिपर विचार करना था^१ ।

यह सामाजिक ही था कि मंत्रिगण काम बांट ले और एक एक विभाग का जिम्मा ले लें । पर हमारे प्राचीन आचार्यों ने विभागों के विभाजन पर कुछ विचार नहीं प्रकट किये हैं । ८ वीं सदी इसवी के आचार्य शुक्र से ही हमें विभागों का कुछ परिचय मिलता है । उनके मतानुसार मंत्रिपरिषद् में निम्न लिखित १० मंत्री होने चाहिये^२ । १—पुरोहित २—प्रतिनिधि, ३—प्रधान, ४—सचिव, ५—मंत्री, ६—प्राड्विवाक, ७—पंडित, ८—सुमंत्र, ९—ग्रामात्य, और १०—दूत । ये यह भी कहते हैं कि कुछ लोगों के मत से पुरोहित और दूत की गणना मंत्रियों में नहीं की जाती ।

यद्यपि पूर्ण आचार्यों ने विभागों का ब्यगन नहीं किया है फिर भी हम मान सकते हैं कि विभागों का विभाजन शुक्राचार्य द्वारा वर्णित ढंग पर ही होता था, क्योंकि उत्कीर्ण शिलों में इन मंत्रियों के उल्लेख इसी या इसके पर्यायवाचक नामों में मिलते हैं । अब हम इन मंत्रियों के कार्यों पर विचार करेंगे ।

पुरोहित का वैदिक काल के रत्नियों में भी प्रमुख स्थान था और यह शतान्दियों तक उसका स्थान मंत्रिपरिषद् में कायम रहा । यह राजा का गुरु था । उसका काम शत्रुके व्यभिष्टकारक अनुष्ठानों का प्रतीकार करना और अर्थशास्त्र में वर्णित पुरोहित कर्म द्वारा राष्ट्र का अन्वुदय करना था^३ । यह राजसेना के हाथी और घोड़ों को मंत्रपूत करता था^४, और वैदिक काल में राजा के साथ युद्ध क्षेत्र में जाकर अपने मंत्रों और स्तुतियों द्वारा देवताओं को

१ मन्त्रो मन्त्रकञ्जावाप्ति कर्मानुष्ठानमापरधपक्रम कुमाररथयमभिषेकञ्च कुमारार्णो धायत्तममायेपु । अर्थशास्त्र, ८, ७, १, ६ । जातक हां- १२७ से ज्ञात होता है कि भरसर मंत्रिगण ही इस बात का निर्णय करते थे कि पुत्रराज को राज्याधिकार कब दिया जाय ।

२ २७०-७२

३ पुरोहित पदमे वेदे द्वैवे निमित्ते अभिविभीतमापश दैवमानुषीनामययं निरुपायेश्च प्रतिकार कुर्वीत । तमाचार्यं शिष्यं पितरं पुत्रो भृत्यं स्वामिनं मिथानुषर्षेत् । अर्थ, १, ९

४ सुसीमजातक ।

शुक्र की मंत्री सूची में दूसरा स्थान प्रतिनिधि का है। इसका काम राजा की अनुपस्थिति में उसके नाम से काय करना था। बयस्क होने पर संभवतः सुधराज को ही यह पद मिलता था। जातकों में उल्लिखित 'उपराज' शुक्र द्वारा धर्णित प्रतिनिधि के ही समान था। परंतु ऐसा जान पड़ता है कि प्रतिनिधि की गणना मंत्रिपरिपद में न होती थी। क्योंकि उत्सवीर्ण लेखों में इसका उल्लेख नहीं मिलता, और मनु भी प्रतिनिधि को नहीं प्रधान मंत्री को ही राजा का स्थान ग्रहण करने को कहते हैं^१।

प्रधान या प्रधान मंत्री, मंत्रिपरिपद का सबसे महत्वपूर्ण सदस्य था। शुक्र के मत में वह 'सर्व सर्वा^२' पूरी शासन व्यवस्था पर आँख रखने वाला, होता था। उत्सवीर्ण लेखों में भी अनेक प्रधान मंत्रियों के नाम मिलते हैं। छठवीं सदी के एक कदंब वंश के लेख में 'सर्वस्य अनुष्ठाता' उपाधि से संबोधित जियत^३, गुजरात की राष्ट्रकूट शाखा के राजा दत्तवर्मन् (८८० ई) का महामात्य कृष्णमट्ट^४, ११ वीं सदी के एक यादव लेख में यणित 'महा प्रधान' बंभायक^५, चंदेल राजा कृष्णवर्मन् (१०९० ई) का 'मंत्री' वत्स राज,^६ चाहमाल राजा विशालदेव (११६० ई) का 'महामंत्री' सल्लक्ष्मण^७, और अनेक परमार और प्रायः सभी चौलुक्य राजा में धर्णित 'महामात्य' — ये सब अधिकारी प्रधानमंत्री ही थे इसमें बिलकुल संदेह नहीं। इनका पद बढ़ा ही ऊँचा था। उत्सवीर्ण लेखों में सामंतों की मुकुट मणियों की प्रमा से महामात्य के चरणों के नखों के प्रकाशित होने का धर्णन किया गया है। आधुनिक काल की भाँति प्राचीन भारत में भी प्रधानमंत्री के जिम्मे शासन का एक विभाग रहता था, शिलाहार राजा अनंतदेव (१०८६ ई) का प्रधान मंत्री प्रधान कोपाध्यक्ष भी था^८।

१ ७ १४१।

२ स्वदर्शी प्रधानस्तु।

३ इडि ऐडि ६ २४।

४ एडि इडि ६, २८७।

५ एडि इडि २ २२६।

६ इडि ऐडि, १८ २३६।

७ इडि ऐडि १९ २१८।

८ वही १२ १२७।

प्रधान के बाद युद्ध मंत्री का स्थान है। शुक्र ने उसे सचिव का नाम दिया है परन्तु यह नाम साधारणतः उसके लिए प्रयुक्त न होता था। मौर्य राज्य में उसे सेनापति कहा जाता था, गुप्त राज्य में 'महाबन्नाधिकृत' ^१ कन्नौर में 'कपन' ^२ और यादव राज्य में 'महाप्रचण्डदण्डनायक'। नीतिवाक्यामृत में सेनापति को मंत्री परिषद में स्थान नहीं दिया गया है ^३ पर साधारणतः उसकी गणना मंत्रियों में ही की जाती थी। युद्ध मंत्री का युद्धकौशल शस्त्रसंचालन और सैन्यसंगठन में निष्णात होना आवश्यक था। उसका काम राज्य के सब दुर्गों में सशक्ति सेना रखना और सेना के सब विभागों की व्यवस्था करना था, ताकि उनको युद्धशक्ति बराबर बना रहे ^४।

इसके बाद परराष्ट्र मंत्री का स्थान है। शुक्र ने इसे 'मन्थो' का नाम दिया है पर उत्क्रीण लेखों में इसे अधिक साधारण 'महासचिव विप्राहक' ^५ नाम से संबोधित किया गया है। प्राचीन भारत में छोटे मोटे राज्यों का बाहुल्य था। इनमें से कुछ स्वतंत्र थे और कुछ किसी बड़े राज्य के करद थे। पर सभी साम्राज्य पदक आकांक्षी होते थे। इसलिए परराष्ट्र मंत्रि का कार्य कठिन और भारी होता था। प्रायः हर राज्य का अलग अलग खाता होता था। शिलाहार जैसे छोटे राज्य में भी प्रधान परराष्ट्र मंत्री के अतिरिक्त कर्णटक सभ्यी समस्याओं के लिए एक मंत्री अलग था ^६ जिसे कर्णटक सचिवविप्राहिक कहते थे। मौर्य, गुप्त, राष्ट्रकूट और गुर्जरप्रतिहार जैसे बड़े बड़े साम्राज्यों में तो एक परराष्ट्र मंत्री के नीचे अनेक सचिव रहे होंगे।

परराष्ट्र मन्थो के लिए साम, दाम, बन्ध और भेद की चतुर्मुखी नाति में पटुता अत्यावश्यक थी ^७। बहुत से लेखों से पता चलता है कि उसके जिम्मे ब्राह्मणों, मंदिरों और मठों के लिए भूमिदान की व्यवस्था करना और ताम्रपत्र तैयार कराने का भी काम था। परराष्ट्र मन्थो का युद्ध काम सीपना कुछ विडम्बण था जान पड़ता है। पर स्मरण रखना चाहिए कि दानपत्रों में दान देनेवाले राजा की वशावली और हुंकार की बोरता और विषयों का घलान रहता था और यह कार्य परराष्ट्र मन्थो ही अच्छा तरह कर सकता था। निताक्षर में किसी

१ उपि इति, १०, ७ १। २ राजतरंगिणी, सग' ७ ३६६।

३ अष्टाध्याय १०, १०१ २। ४ शुक्रनीति, २ १६।

५ इस पदवा का अर्थ लड़ाई और शक्ति कराने वाला बड़ा अधिकारी है।

६ इति पंति, २ २७३। ७ शुक्र, २ १५।

अश्वत आचार्य के मत का हवाला दिया गया है कि 'सधिविग्रहकारी' ही दान पत्र का लेखक हो' ।

'प्राङ्ग्विवाक' के जिम्मे पाप विभाग था और वह प्रधान 'यायाधीश' होता था । स्मृति और लोकाचार के पूरा ज्ञान के अतिरिक्त इसे दोनों पक्षां द्वारा पेश किये गये प्रमाणों और साक्ष्यों की ठीक ठीक परख करने की योग्यता भी होनी जरूरी थी । राजा की अनुपस्थिति में अंतिम निर्णय देने का अधिकार इसी को होता था । उत्कीर्ण लेखों में इसका उल्लेख बहुत ही कम मिलता है^१ ।

'पंडित' के हाथ में धर्म और सदाचार सबधी विषय रहते थे । इसका काम राज्य की धार्मिक नीति निर्धारित करना था । भ्रमशास्त्रों में पारंगत होने के साथ ही यह लोकाचार पर भी सूक्ष्म दृष्टि रखता था और देखता था कि कौन से धार्मिक विचार और आचार समाज में प्रचलित और मान्य है और कौन से लोक-मान्य विरुद्ध होकर अनुपयोगी हो गये हैं । इन सब बातों का उदारता पूर्वक यथासांग विचार करके यह राज्य की धार्मिक नीति का स्वरूप निश्चित करता था । हम बता चुके हैं राज्य धर्म का सरल माना जाता था । पर इसका अर्थ यह भी न था कि एकदम पुराने पढ़ गये ग्रंथों में भी जो कुछ भी लिखा हो उस आँख मूँद कर कार्यान्वित किया जाता था । मंत्री पंडित का यह काम था कि जो धार्मिक निर्देश पुराने और अनुपयोगी हो गये हों उनका पता लगा कर उन्हें प्रोत्साहन न दे और उनका पालन न करे । वह राज्य को यह भी सलाह देता था कि धर्म और संस्कृति के अत्युत्कृष्ट पुरानी ध्यवस्था में क्या संशोधन किये जायें^२ । 'अशोक के 'धर्म्ममहामात्य', सातवाहनों के 'भ्रमणमहामात्र',^३ गुप्त राज्य के 'विनयस्थितिस्थापक',^४ ।

- १ सधिविग्रहकारी तु भवेद्यस्तस्य लेखक । पाठ १ ३१६-२० ।
- २ प्रथम भ्रमणधर्म के सत्रन दानपत्र का लेखक 'प्राङ्ग्विवाक' था ।
एचि इंडि, १८, २३२ ।
- ३ अतमानारथ प्राचीना धर्मा के छोटसहित ।
शास्त्रेषु के समुद्रिष्टा विरूप्यन्ते च केऽधुना ॥
लोकशास्त्रविग्रहा के पण्डितस्तां विविध च ।
नृप सधोपयेरथ पात्रैः मुखमदै ॥ शुक २, ९० १००
- ४ एचि इंडि ८ १६१ ।
- ५ अ स रि, १३०३-४, १०९ शुक २ १००

राष्ट्रकुटों के 'धर्मोद्देश' और चेदि राज्य के 'धर्मप्रधान' सब इसी श्रेणी के अधिकारी थे। इसी विभाग के अंतर्गत मठ, मंदिर, पाठशाला और विद्यालयों को दान देने का कार्य भी रहा होगा।

शुक्र की सूची में अगला स्थान कोषाध्यक्ष का है जिसे 'सुमत्र' का नाम दिया गया है। पर इससे अच्छा शब्द वैदिक काल का 'सप्रदीता' या कौटिल्य का 'समाहता' है। उक्तीण लेखों में इसे अधिकतर 'माहागारिक' (कोष और भांडार का अधिकारी) कहा गया है। इस शब्द से इस पद के कर्तव्य का ठीक-ठीक ज्ञान होता है। साल भर में राजभांडार में कितना व्याय और गया और अंत में क्या बचा इसका पता रखना इसका काम था^१। राय को शुल्क या कर अधिकतर अनाज और पदार्थों में मिलता था। अंत माहागारिक का काम बड़े सशुद्ध का था। पुराने अनाज का बेचना ताकि बड़े सड़ न जाय और नया अनाज खरीद कर भांडार में रखना भी इसका काम था।

कोषाध्यक्ष का पद बड़े महत्त्व का था। १०९४ ई० में शिवाहार राजा अनंत देव के केषुद्र ३ मंत्री थे, फिर भी कोषाध्यक्ष उनमें से एक था। महामारत (१२, १३०, ३५) कामदक नीतिसार (३१, ३२) और नीतिवाक्यामृत (२१, ५) में कहा गया है कि कोष राज्य की जड़ है और इसको देखते-देखते यत्नपूर्वक होनी चाहिये। गाहड़वाल दाम्नपत्रों में 'कोषाध्यक्ष' का नाम बराबर मिलता है। अन्य लेखों में यदि इसका नाम न हो तो संयोग बरा ही।

अब माल मंत्री का नंबर आता है। शुक्र की सूचीमें इसे 'अमात्य' का नाम दिया गया है। इसका काम राज्य भरके, नगरों, ग्रामों और जगहों तथा उनसे होने वाली आयका ठीक ठीक न्यौर रखना था। इसके अतिरिक्त कृषि योग्य और परतो भूमि तथा सानों की अनुमानित आयका भी व्यौर इसके पास रहता था^२। उक्तीण लेखों में इसका उल्लेख बहुत कम हुआ है^३।

१ इति पृष्ठ १८ २३०।

२ इत्यत्र संचित द्रव्य वसरेस्मिस्तृगादिकम्।

व्यथोमृतमियश्चैव शेष स्यावरणमम् ॥

इयदस्तीति ये राज्ञो सुमत्रो विनिषेदयेत् ॥ शुक्र, २ १०१

३ शुक्र, २, १०३ २।

४ ग्यारहवीं शताब्दी के एक यादव लेखमें इसका उल्लेख मिलता है, पृष्ठ, १, पृ० २२२। चालुक्य लेखों में उल्लिखित 'महामात्य' प्रधान मंत्रीका बोधक है माहमत्री का नहीं।

यह रोदका विषय है कि राज्य शास्र के प्रयो या उरतीर्ण जेखों से 'मन्त्रि परिषद्' की कार्य प्रणाली का पूरा-पूरा ज्ञान नहीं प्राप्त होता । साधारणतः मन्त्रि परिषद् की बैठक राजा की अध्यक्षता में होती थी । कहा भी गया है कि मन्त्रियों की राय अपनी राय से भिन्न होने पर राजा कोष न करें^१ । मनु की सलाह है (८ ५७) कि राजा मन्त्रियों से सामूहिक और अलग अलग दोनों प्रकार से मंत्रणा करे । संभव है कि अन्य मन्त्रियों के सामने कोई मंत्री अपनी स्पष्ट राय देने में सकोच करे, इस लिए अलग-अलग मंत्रणा करने की भी राय दी गयी है । शुक्र यह शका करते हैं कि राजा की उपस्थिति से मंत्री बहुधा सघो और राजा को बुरी लगाने वाली राय प्रकट करने में हिचक सकने ई इस लिए ये यह राय देते हैं कि मंत्री अपना अपना मत सम्मान लिएकर राजा के पास भेज दें^२ । कौटिल्य उपस्थित विषयों से संबद्ध ३-४ मन्त्रियों से एक साथ मंत्रणा करने के पक्ष में हैं^३ । राजतरंगिणी से पता चलता है कि कश्मीर में ये सभी प्रयाणें प्रचलित थीं^४ ।

फिर भी हम मान सकते हैं कि साधारणतः मन्त्रिपरिषद् एक होकर कार्य करती थी और संयुक्त रूप से राजा को मंत्रणा देती थी । सम्पूर्ण विचार के बाद मन्त्रिपरिषद् एकमत होकर जो शास्र सम्मत राय देती थी वह 'उत्तम मन्त्र' समझा जाता था और उसका बहुत महत्त्व होता था^५ । कौटिल्य का कथन है कि गभीर स्थितियों में भी राजा को साधारणतः मन्त्रिपरिषद् के बहुमत की राय माननी चाहिये, यद्यपि उचित समझने पर उस इस राय से अलग जाने का भी पूरा अधिकार था ।^६

१ मन्त्रकाळे न कोपयेत् । बाहस्पत्य अथशास्त्र, २ २३ ।

२ शाशास्त्रोभाद्रपदाश्रम स्तुमूढा इव मन्त्रिण ।

न वाननुमता विधानृपति स्वायसिद्ये ॥

पृथक्पृथक् मत सेर्षां छेक्षयिषा ससाधनम् ।

विमृशोस्त्वमतेनेव याकुर्याद्बहुसंमतम् ॥ १ ३१३ ४ ।

३ भाग १, अध्याय १५ ।

४ राजा हर्ष अपने सब मन्त्रियों से एक साथ मंत्रणा करते वर्जित किये गये हैं (अध्याय ७, १०४३ और १४१५) राजा अथसिंह घोड़े से मन्त्रियों से ही मंत्रणा करते थे (८, ३०८२ ३)

५ ऐकमत्यमुपागम्य शास्रष्टेन बहुधा ।

मन्त्रिणो यत्र निरतास्तमाहुर्मन्त्रमुत्तमम् ॥ रामायण ६ १२

६ मन्त्र यद्भूविद्या कार्यसिद्धिकर वा प्रपुस्तककृत्यु । अर्थशास्त्र, भाग १, अ ६

अशोक के समय शासन के तीसरे और छठे लेखों से मंत्रिपरिषद् की कार्य-प्रणाली के विषय में और ज्ञान प्राप्त होता है। तीसरे लेख में कहा गया है कि 'मंत्रिपरिषद्' के निश्चय लेखबद्ध करके स्थानीय कमचारियों द्वारा प्रजा को समझाये जायें। छठे लेख से पता चलता है कि सम्राट् के मौखिक आदेशों और आवश्यक विषयों पर शोभना म किये गये विभागाध्यक्षों (अमात्यों) के निर्णयों पर 'मंत्रिपरिषद्' पुनर्विचार कर सकती थी। मंत्रिपरिषद् सम्राट् के आदेशों पर केष-सही नहीं कर देती थी वरन् अक्सर उसमें संशोधन करती थी और कभी-कभी राजा को अपना विचार बदलने की सलाह भी देती थी। अशोक का आदेश था कि जब ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो या जब परिषद् में मतभेद हो, तब मुझे सूचना दी जाय अथवा ही अंतिम निर्णय सम्राट् का हो होता था, फिर भी मंत्रिपरिषद् के अधिकारों की व्यापकता और वास्तविकता इसी से सिद्ध हो जाती है कि उसके कान्ते से राजा अपने आदेशों पर पुनर्विचार करने का बंध्य होते थे।

शुर्गों के समय में राजा व समान युवराज की भी मंत्रि-परिषद् होती थी। युवराज अग्निमित्र की भी प्रांतिय राजधानी में मंत्रि-परिषद् थी जो प्रांतीय शासन में उनकी सहायता करती थी। युवराज की अनुपस्थिति में भी मंत्रिपरिषद् की बैठक होता थी और उसके निर्णय स्वीकृति के लिए बाद में युवराज के पास भेज दिये जाते थे।^१

पश्चिम भारत के शक राजाओं के समय में भी मंत्रि-परिषद् कायम थी। इन्द्रदामा के शिलालेख से पता चलता है कि गिरिनार बौध ऐसी बड़ी आर्थिक योजनाओं पर मंत्रिपरिषद् से पहले राय ली जाती थी। स्पष्ट है कि हमें उत्तर भारत में गुप्त काल या उसके बाद मंत्रि-परिषद् के कार्यों के विषय में कुछ जानकारी नहीं प्राप्त होती, पर्याप्त हम देख चुके हैं कि वह इन राज्यों की अग्रगण्य धर्या थी। अतः यह मानना अनुचित न होगा कि मौर्य, शुंग, और शक राज्यों की भाँति गुप्त साम्राज्य में भी 'मंत्रि-परिषद्' एक धर्या की भाँति काम करती रहा। ११वीं शताब्दी के चोळ राज्य से जो कुछ ज्ञान होता है उसमें इस धरणा की पुष्टि होती है। इस वश क लेखों से ज्ञात होता है कि दक्षिण भारत क चोळ राज्य में भी मंत्रि-परिषद् उसी भाँति काम कर रही थी जिस प्रकार वह १२०० वर पूर्व अशोक क राज्य में करती थी। अशोक की ही भाँति चोळ राजाओं के मौखिक आदेशों पर भी इसे पुनर्विचार

करने का अधिकार था।^१ इसकी सहमति के बाद ही राजनीय आदेश सरकारी पत्रकों में लिपिबद्ध किये जाते थे।

मन्त्रिपरिषद् के दिनदिन काय का विवरण शुक्रनीति से ही कुछ प्राप्त होता है^२। यद्यपि इसका रचनाकाल बहुत बाद में है फिर भी हम मान सकते हैं कि इसका विवरण पहले के समय का भी परिचायक है। शुक्र एक मंत्री को दो 'दर्शक' या सहायक (सेक्रेटरी) देने की विपरीति करते हैं, पर काम अधिक होने पर 'दर्शकों' की सत्ता बढ़ाई भी जा सकती है, उधर यदि विभाग बहुत छोटा हो तो 'दर्शक' के बिना भी काम चलाया जा सकता है। अपनी योग्यता प्रदर्शित करने पर 'दर्शक' बहुधा मन्त्रिपद प्राप्त कर लेता था। शुभ मन्त्रियों को एक विभाग से दूसरे विभाग में बदलने का भी सबाह देते हैं। इसके योग्य मंत्रों को अधिक महत्व के विभागों में जाने का अवसर मिलता था। इस प्रकार के परिवर्तन का प्रमाण पृथ्वीपेण के बारे में मिलता है, जो गुप्तकाल में साधारण मंत्रों के पद से उठकर अंत में सेनापति और युद्ध मंत्रों के पद पर पहुँच गये थे^३।

योग्य और महत्वाकांक्षी मंत्री अक्सर एक से अधिक विभागों को संभालते थे, यथा कश्मीर नरेश जयापीडक का राज्य में सुज्जी न्याय और युद्ध दोनों विभागों के मंत्री थे। चौड़े ही समय बाद भल्लर प्रधान याचक और युद्ध और प्रधान सेनापति पद पर नियुक्त किये गये^४। पर विरले ही व्यक्तियों को दो पद एक साथ दिये जाते थे, साधारणतः एक मंत्री का एक ही विभाग मिलता था। आजकल भी कभी कभी एक मंत्री के जिम्मे एक से अधिक विभाग दिये जाते हैं।

जब किसी विषय में कोई निश्चय होता था तो उस विभाग का मंत्री उसे

१ सी० इ० इ ३ स०, २१, प० क०, १०, कोटार स० १११।

२ एकहिमप्रधिकारे शु शुद्धपायां प्रथम सदा।
नियुक्तीत प्राशतम सुखमेर्षं शु तेपु वै ॥
द्वी द्वाकौ शु ताकायें दापनेरत्तानिवतयेत् ॥
त्रिभिर्वा पचभिर्वा वि सप्तभिर्दशभिश्च वा ॥

अधिकारवत् दृष्ट्वा शोत्रयेद्गणका बहून् ॥
अधिकारिणमेक वा योग्ययेद्गणकैर्बिना ॥ शुक्र, अध्याय २, १०६-११४

३ एचि इडि, १०, ७१

४ राजतरंगिणी, ८, ११८२-४, २९२५।

लिपिबद्ध करता या और अतः में यह लिखता या कि इस निश्चय पर उसकी पूर्ण स्वीकृति है। इसके बाद वह लिपि मुहरबद्ध करके राजा के पास मंत्री के लिए भेजी जाती थी। राजा स्वीकृति के लिए उस पर स्वयं हस्ताक्षर करता या या युवराज को अपनी ओर से हस्ताक्षर करने के लिए कह देता था^१। इसके बाद वह आदेश प्रकाशित किया जाता या या सञ्चित विभाग या अधिकारियों के पास कार्यान्वित करने के लिए भेजा दिया जाता था।

अब हमें यह देखना है कि मंत्रिपरिषद् के लिए क्या योग्यता अपेक्षित थी। अर्यशास्त्र तथा श्रम्य ग्रंथों से पता चलता है कि इस विषय में एकमत नहीं था। कुछ शास्त्र योग्यता का महत्व देते थे कुछ राजमति को। कुछ की राय थी कि मंत्रियों की नियुक्ति राजा के सहपाठियों से होनी चाहिये। औरों का मत था कि विशिष्ट स्वामिमक्त और लोचने हुए परिवारों से ही मंत्री लिये जाने चाहिये। कौटिल्य इन सब मतों को उपयोगी मानते थे और ऐसे व्यक्तियों चुनने की सलाह देते हैं जिनमें उत्पुत्र अधिकारियों का योग हो। उनके अनुसार आदर्श मंत्री देश का ही निवासी, ऊँचे कुल का, प्रतिष्ठित, कलाकुशल, दूरदर्शी, प्राण, मेधावी, निर्भीक, वाग्मी, चतुर, तीव्रमति, उत्साही, मनस्वी, धीर, शुद्ध चरित्र, मृदु, स्नेही, अटल स्वामिमक्त, बल, पराक्रम और स्वास्थ्य से युक्त, अस्थिर चित्तता और दीर्घ उम्रता से युक्त और द्वेष तथा शत्रुता उत्पादक दुर्गुणों से रहित होता है^२। अथ मन्त्रियों का भी यही आदर्श है^३। अवश्य ही इन सब गुणों का एक व्यक्ति में उपस्थित होना असम्भवमाय ही है। अतः, इनकी गिनती कराने का तात्पर्य यही था कि मंत्री का चुनाव करते समय उपर्युक्त आदर्श स्थान में रखा जाय।

अब हमें देखना है कि वास्तव में मन्त्रीगण इस आदर्श के कितने निकट तक पहुँच पाते थे। यदि राजा अयोग्य, दुष्ट मन्त्रित और अस्थिर चित्त होता या

१ मन्त्री च प्राडिवाकृष पठितो इनमशुच ।

स्वाविपुद्द ऐकमिदु लिथेयु मयम त्विमे ॥

स्वगुणाविद्वित च ऐषपाते कुपुरेव हि ।

अमीकृतमिति द्विसीगुद्रपथ उतो नृपः ॥

शाक, २, ३६३, ६७

२ अथ, भाग १, अध्याय ५ ।

३ म आ द्वादश पर्व, अध्याय ८१-५ । आन नीतितार ४ २५-३१ ।

और शुकनासि २ ५२ ६४ ।

करने का अधिकार था।^१ इसकी सहमति के बाद ही राजकीय आदेश सरकारी पुस्तकों में लिपिबद्ध किये जाते थे।

मन्त्रिपरिषद् के दैनंदिन कार्य का विवरण शुक्रनीति से ही कुछ प्राप्त होता है^२। यद्यपि इसका रचनाकाल बहुत बाद में है फिर भी हम मान सकते हैं कि इसका विवरण पहले के समय का भी परिचायक है। शुक्र एक मंत्री को दो 'दर्शक' या सहायक (सेक्रेटरी) देने की सिफारिश करते हैं, पर काम अधिक होने पर 'दर्शक' की संख्या बढ़ाई भी जा सकती है, उधर यदि विभाग बहुत छोटा हो तो 'दर्शक' के बिना भी काम चलाया जा सकता है। अपनी योग्यता प्रदर्शित करने पर 'दर्शक' बहुधा मन्त्रिपद प्राप्त कर लेता था। शुक्र मंत्रियों को एक विभाग से दूसरे विभाग में बदलने का भी सलाह देते हैं। इससे योग्य मंत्रियों को अधिक महत्व के विभागों में जाने का अवसर मिलता था। इस प्रकार के परिवर्तन का प्रमाण पृथ्वीविण के बारे में मिलता है, जो गुप्तकाल में साधारण मंत्रों के पद से उठकर अंत में सेनापति और युद्ध मंत्रों के पद पर पहुँच गये थे^३।

योग्य और महत्वाकांक्षी मंत्री अक्सर एक से अधिक विभागों को संभालते थे, यथा कश्मीर, गेरु, जयापीठ के राज्य में मुग्धी न्याय और युद्ध दोनों विभागों के मंत्री थे। थोड़े ही समय बाद अलंकार प्रधान याचक और प्रधान सेनापति पद पर नियुक्त किये गये^४। पर विरले ही व्यक्तियों को दो पद एक साथ दिये जाते थे, साधारणतः एक मंत्री का एक ही विभाग मिलता था। आजकल भी कभी कभी एक मंत्री के जिम्मे एक से अधिक विभाग दिये जाते हैं।

जब किसी विषय में कोई निश्चय होता था तो उस विभाग का मंत्री उसे

१ सी० इ० इ ३ स०, २१, प० ५०, १०, कोलार स० १११।

२ एकरिमिषधिकारं तु पुस्तकाणां त्रयं सदा।
नियुञ्जीत प्राकृतमं सुसयमेकं तु तेषु वै ॥
द्वी दशकी तु ताकायै द्वायनैस्तानि वतयेत्।
त्रिभिर्वा पञ्चभिर्वापि सप्तभिर्दशभिश्च वा ॥
अधिकारावलं द्रुत्वा योजयेद्दशकान्बहून्।
अधिकारिण्येकं वा योजयेद्दशकैर्विना ॥ शुक्र, अध्याय २, १०६-११५

३ एवि इति, १०, ७१

४ राजतरंगिणी, ८, ११८२४, २९२५।

लिपिवद्ध करता था और अतः में यह लिखता था कि इस विषय पर उसकी पूर्ण स्वीकृति है। इसके बाद वह लिपि मुहरबंद करके राजा के पास मन्त्री के लिए भेजी जाती थी। राजा स्वीकृति के लिए उस पर स्वयं हस्ताक्षर करता था या मुवराज को अपनी ओर से हस्ताक्षर करने के लिए कह देता था^१। इसके बाद वह आदेश प्रकाशित किया जाता था या सन्निहित विभाग या अधिकारियों के पास फयान्वित करने के लिए भेज दिया जाता था।

अब हमें यह देखना है कि मंत्रिपरिषद् के लिए क्या योग्यता अपेक्षित थी। अर्थशास्त्र तथा अन्य ग्रंथों में पता चलता है कि इस विषय में एकमत नहीं था। कुछ शास्त्रर योग्यता का महत्त्व देते थे कुछ राजभक्ति को। कुछ की राय थी कि मंत्रियों की नियुक्ति राजा के सहपाठियों से होनी चाहिये। औरों का मत था कि विशिष्ट स्वामिमत्त और लोचने हुए परिवारों से ही मन्त्री लिये जाने चाहिये। कौटिल्य इन सब मतों को उपयोगी मानते थे और ऐसे व्यक्तियों चुनने की सलाह देते हैं जिनमें उपयुक्त अधिकांश गुणों का योग हो। उनके अनुसार आदेश मन्त्री देश का हो निवासी, ऊँचे कुल का, प्रतिष्ठित, कर्तव्यवान्, दूरदर्शी, प्राण, मेधावी, निर्भीक, वाग्मी, चतुर, तीव्रमति, उत्साही, मनस्वी, धीर, दृढ़ चरित्र, मृदु, स्नेही, अटल स्वामिमत्त, बल, पराक्रम और स्वास्थ्य से युक्त, अतिर चित्तता और दीर्घ सुमत्ता से युक्त और द्वेष तथा शत्रुता उत्सादक दुर्गुणों से रहित होता है^२। अथ प्रथमायें का भी यही आदेश है^३। अवश्य ही इन सब गुणों का एक व्यक्ति में उपरिपत्त होना व्यसम्भवप्राय ही है। अतः, इनकी गिनती करने का तात्पर्य यही था कि मन्त्री का चुनाव करते समय उपयुक्त आदेश ध्यान में रखा जाय।

अब हमें देखना है कि वास्तव में मन्त्रीगण द्रष्ट आदेशों के कितने निकट तक पहुँच पाते थे। यदि राजा अयोग्य, द्रष्ट प्रकृति और अतिर चित्त होता था

- १ मन्त्री च प्रादिषाद्द्रष्ट पचितो इनसश्ट ।
 स्वाविदद ऐवपनिद टिसेयु प्रथम तिमि ॥
 स्वमुद्राचिद्धित च डेस्पति कुपुरेव हि ।
 अगोहनिति बिसेमुद्रपेच ततो नृप ॥

दृष्ट, २, १६३, १७

२ अथ, भाग १, अध्याय ५ ।

३ म मा द्वादश वर्, अध्याय ८१-५ । काम भावितार ४ २५-३१ ।
 और मुद्रनाति २ ५२ ६४ ।

तो उसके चुने हुए मंत्री भी निकम्मे खुशामदी ही होते थे। यथा कश्मीर के राजा उमचावति ने गानेवालों को और चक्रवर्धन ने अपनी नयी प्रेमिका के रिश्तेदार डोमों को अपना मंत्री बनाया था। मौर्यवंश के राजा बृहस्पतिमित्र, शुगवश के देवभूमि, राष्ट्रकूट चतुर्थ गोविंद तथा इसी प्रकार के अन्य दुर्बल और निकम्मे शासकों का भी यही हाल रहा होगा। पर इतिहास को कलंकित करनेवाले ऐसे राजा अधिक न थे। पुरातत्व और साहित्य की सामग्री का अध्ययन करने से यही प्रकट होता है कि योग्य और शास्त्रज्ञ मंत्रियों की प्राप्ति के लिए बड़ी चेष्टा की जाती थी। द्वितीय चंद्रगुप्त का मंत्री शाब नीतिज्ञ और कवि बखाना गया है^१। राष्ट्रकूट तृतीय कृष्ण का मंत्री नारायण राजविद्या का पारंगत कहा गया है^२। यादव राजा कृष्ण के मंत्री नागरस के विषय में कहा गया है कि राजनीति शास्त्रों के गहन अध्ययन से उसका बुद्धिवैशाल बहुत बढ़ा चढ़ा था^३। अतः यह मानना गलत न होगा कि प्रायः अच्छे शासन व्यवस्था में वे ही व्यक्ति मंत्री पद पर नियुक्त किये जाते थे जो राजनीति शास्त्र के पांडित्य और शासन के व्यावहारिक ज्ञान के लिए प्रख्यात होते थे।

स्मृतिकारों के मतानुसार यथासंभव मंत्रियों के पुत्र या वंश के अन्य लोगों को मंत्रियों की नियुक्ति के समय प्रधानता दी जाती थी। गुप्त राज्य के मंत्री शाब और पृथ्वीपेण के वंश में मन्त्रिपद कई पीढ़ियाँ से चला आता था^४। परिम्राजक राज्य में ४८२ ई० में सूर्यदेव नामक व्यक्ति मन्त्रिपद पर था, २८ वर्ष बाद उसका पुत्र विमुदस भी उस पद पर वर्तमान था^५। उच्छकल्प वंश के शासन में सन ४६६ ई० में गल्लु परराष्ट्र मंत्री था, और सन ५१२ ई० में उसका भाई मनोरय उसी पद पर प्रतिष्ठित हुआ^६।

चंदेल राज्य में एक ही वंशकी २ पीढ़ियों ने, जिसमें प्रभास, उसके पुत्र शिवनाग, उसके पुत्र महोपाल, उसके पुत्र अनंत और उसके पुत्र गदाधर थे, चंदेल वंशकी सात पीढ़ियों की सेवा की, जिसमें घग, उसके पुत्र गद, उसके

१ साधार्थयाचनीतिज्ञ कविः पाटलिपुत्रक । कौ० इ० इ० ३ ३५

२ पारंगो राजविद्यानां कविगुणेषु मन्त्रिपदं न एषि इति, ४ ६०

३ अनेकराजनोतिशास्त्रोक्तत्रिवेकवधितबुद्धिवैशालः । इ० ए०, १२ १२६

४ शाब का विशेषण है 'अभयप्राससाक्षिण्य' । पृथ्वीपेण, प्रथम कुमार

गुप्त का मंत्री था और उसका पिता शिशारस्वामी द्वितीय चंद्रगुप्त का मंत्री था । ए. इतिहास, १०, पृ० ७१ ।

५ कौ० इ० इ०, ३, पृ० १०४, १०८ ६ घरी, पृ० १२८

पुत्र विद्याधर, उसके पुत्र विजयपाल, उसके पुत्र देववर्मन्, उसके माई कीर्तिवर्मन्, उसके दो पुत्र सल्लक्षणवर्मन् और पृथ्वीवर्मन् और सल्लक्षणवर्मन् का पुत्र अयवर्मन् ये ७ राजा थे^१। इसी वंश में राजा मदनवर्मन् का मंत्री बाहदुर था, और मदनवर्मन् के पौत्र परमर्दि देव के मंत्री क्रमशः बाहदुर के पुत्र और पौत्र सल्लक्षण और पुष्टयौत्तम हुए^२। इसमें पता चलता है कि मंत्री की नियुक्ति में वंशपरंपरा का ध्यान रखने का स्मृतियों का आदेश यथासंभव व्यवहार में लाया जाता था।

कभी कभी राजवंश के सदस्य भी मंत्री बनाये जाते थे। यथा कश्मीर के राजा हर्ष ने एक पूर्ववर्ती राजा के दो पुत्रों को अपने मंत्रियों के पद पर नियुक्त किया^३, और चाहमान राजा सल्लक्षणवर्मन् अपने पुत्र सल्लक्षणपाल को ही अपना प्रधान मंत्री बनाया^४। पर राजवंश के पूर्ववर्ती सदस्यों को भी मंत्री बनाने में यह खतरा भी था कि वे विहासन पर ही कब्जा करने का षडयंत्र न करने लगे, अतः यह प्रथा बहुत प्रचलित नहीं।

स्मृति और नीतिकार मंत्री में सैनिक योग्यता होना आवश्यक नहीं मानते^५। पर पुगतत्व के लेखों से पता चलता है कि साधारणतः मंत्री सैनिक नेता भी हुआ करते थे। समुद्रगुप्त का सर्वाधिकारिक इतिहास 'महाबलाधिकृत' या महासेनापति भी था। इस्वाकू और बाकाटक राजाओं के प्राशासिक सेनापति भी होते थे, और यही बात समस्त मंत्रियों के संबंध में भी थी। गणेशी राजा मारविह के मंत्री चामुण्डरय ने गोनर की टढ़ाह ली थी^६। सन १०२४ ई में उत्तर चालुक्य वंशी राजा का मंत्री, महाप्रचंड-दंडनाटक अर्थात् उच्च सैनिक अधिकारी भी था। कलचुरि वंशी राजा विजयवर्ध के सर्व मंत्री दंडनायक या सेनापति भी थे^७। आश्चर्य की बात तो यह है कि हेमाद्रि कैलास यज्ञ भी, जिसने व्रत और धार्मिक अनुष्ठानों पर इतना अधिक लिखा है, न केवल युद्धशास्त्र की शिक्षा के सिद्धांत और व्यवहारका ही ज्ञाता था बरन उसने स्वयं शंखी (उदवाटा) लिखे के एक विशेषी सरदार का दमन भी किया

१ पवि इतिहास, भाग १ पृ. १६७। २ महा, पृ० २०८-२११।

३ राजतर ८, ८७४। ४ इति पृष्ठ भाग १६ पृ २१८।

५ कीर्तिवर्मन्, कामदेव और सोमदेव कथल बोली कह देते हैं कि मंत्री और भी होना चाहिये पर सैनिक योग्यता पर कोई विशेष जोर नहीं देते।

६ पवि इतिहास, भाग ५ पृ. १०३।

७ इति पृष्ठ, भाग १४ पृ २६।

था^१ । यादव राजा कृष्ण का प्रधान मंत्री नागरज जितना बड़ा विद्वान् था उतना ही प्रसिद्ध योद्धा भी था^२ ।

स्मृतियाँ मंत्रियों के चुनाव में ब्राह्मण को प्रधानता देती हैं । व्यवहार में इस पर कहीं तक अमल किया जाता था यह ज्ञात नहीं । उत्कीर्ण लेखों में उल्लिखित मंत्रियों की जाति प्रायः नहीं दी गयी है । पर अधिक सम्भावना है कि मंत्रियों में सभी जातियों और वर्गों के सदस्य होते थे । महाभारत के अनुसार राजकीय परिषद् में ब्राह्मण वेषक ४ होते थे जब कि क्षत्रियों की संख्या ८, वैश्यों की २१ और शूद्रों की ३ होती थी^३ । शुक्र का कथन है कि जाति और कुल विवाह के समय ही पूछना चाहिये, मंत्रियों का चुनाव करते समय नहीं^४ । योमदेव का मत है कि तीनों द्विज वर्गों से मंत्रियों को लेना चाहिये^५ । शुक्र को तो सेनाधिप का पद शूद्र को भी देने में आशंका नहीं है यदि वह उसके योग्य और विश्वास पात्र हो^६ । प्राचीन भारत के अचिकींश राजा अत्राहण से और समस्त उनके मंत्री भी अचिकींश अत्राहण होते थे, खास कर इस लिए कि उनमें दैनिक योग्यता भी अपेक्षित थी ।

मंत्रियों की नियुक्ति राजा करते थे । प्राचीन भारत में ऐसी कोई केंद्रीय प्रतिनिधी सभा न थी जिसके प्रति मंत्री जिम्मेदार होते । अतः प्रत्यक्ष रूप से भी मंत्री राजा के प्रति जिम्मेदार थे और अप्रत्यक्ष रूप से ही जनमत के

१ वर्णल हा ए सो भाग ५ पृ १८३।

२ इति पेंडि, भाग १४ पृ ७० ।

३ चतुर्विंशो ब्राह्मणां वैश्यां प्रजासामान्यनातकान् क्षत्रियान् ।

क्षत्रियान् दश चाष्टौ च यजिनः क्षत्रपायिनः ॥

वैश्यान् दशैते सवस्त्रानेकविंशसंशयया ।

श्रीशच शूद्राश्चिनातौश्च क्षत्रीकर्मणि पूर्वके ४ १२ ८५ ७-८

४ जैव जाति न च कुल केवल लक्षयेदपि ।

कर्मक्षालगुण्याः पूज्यास्तथा जातिकुलेन च ॥

न ज्ञात्या न कुलेनैव श्रेष्ठस्य प्रतिप्रद्यते ।

विवाहे भोजने नित्यं कुलजातिविवेचनम् ॥ शुक्र, ३ ५४ ५

५ पृ ५५ ।

६ स्वयमनिरता नित्यं स्वामिमत्ता रिपुद्विषाः ।

शूद्रा वा क्षत्रिया वैरया श्रेष्ठ्या सकारसमया ।

सेनाधिना सैनिकारथ कार्या राज्ञा जयार्थिना ॥ शुक्र २ २३६ ।

प्रति । अतः मंत्रियों का प्रभाव उनके व्यक्तित्व पर ही निर्भर
 लोक प्रतिनिधि सत्त्वा के समर्थन के वैधानिक बल का
 विभिन्नकारण ऐसे शक्तिशाली और स्वेच्छाशील राजा ठीक
 मंत्रियों को निकाल सकते थे, अयोग्यता के कारण नीचे पद पर उतार सकते थे
 और अच्छी राय देने पर पदवृद्धि भी कर सकते थे^१ । ऐसे राजाओं के मंत्रियों
 की स्थिति बड़ी कठिन होती थी । रावण की भाँति वह अपने मंत्रियों से सदा
 अपनी हाँ में हाँ मिलाने की आशा करते थे और उनके प्रतिकूल हितर्षी बात
 कहने पर भी मन्त्री को अपने पद से हाथ धोने के लिए तैयार रहना पड़ता
 था^२ । कभी कभी तो अग्रिय राय देने के कारण उन्हें निर्वासन और अपवि
 हरण का भी दण्ड भोगना पड़ता था^३ । परन्तु इस चित्रका दूधरा पहलू बंद भी
 है जब राजा के दुबल होने पर मन्त्री सिंहासन पर कब्जा करने की ताकत रखते
 थे । राजा और मन्त्री में बराबर तनातनी और परस्पर अविश्वास रहता था और
 मन्त्री राजा के सर्वनाश का पद्यमन्त्र रचा करते थे^४ । सावित्री के पति सत्यवान् के
 पिता का राज्य मंत्रियों के पद्यमन्त्र से ही गया था और ऐतिहासिक युगमें मौर्य
 और शुंग वंश के अंतिम राजाओं का भी यही हाल हुआ ।

परन्तु उत्तर निर्दिष्ट दोनों प्रकार की भी स्थिति असाधारण थी । साधारणत
 राजा अपने मंत्रियों का बहुत सम्मान करते थे और मन्त्री भी स्वामिभक्त होते थे
 तथा अपने को राजा के हितों का सर्वक समझते थे । मन्त्री राज्य के स्तम्भ माने
 जाते थे^५ और राजा साधारणतः उनकी राय पर ही चलते थे, यद्यपि सब बात

१ धृष्टकथना २ ।

२ संप्रथेन तु वक्ष्ये सविनेन विपथिता ।

वाक्यमप्रतिकूलं तु शत्रुपूर्वं हितं शुभम् ॥

साधमदं तु यद्वाक्यं मारोचं हितमुच्यते ।

नामिदं तद्वाजा मानार्हो मानवर्जितम् ॥

एतत् कर्मवश्यं मे बलादपि कुरिष्यसि ॥ रामायण, कांड ३

अध्याय ४० ११०, २२

३ राजतरंगिणी २ १८, ६ ३४२ ।

४ सदैवापद्रुगतो राजा भोग्यो भवति मंत्रियाम्,

अत एव हि वाञ्छन्ति मंत्रियः सापदं नृपम् । पञ्चतंत्र पृ २६

५—अतः सारैः कुटिलैः विद्वैः सुपरीक्षितैः ।

मंत्रिमिधोदते राज्यं सुस्तभीरिव मंदिरम् ॥ पञ्चतंत्र पृ १६

की पूरी जिम्मेदारी राजा पर ही होती थी^१। मंत्री का सबसे बड़ा और पहला कर्तव्य यही था कि राजा को कुमार्ग पर जाने से रोके और उस पर नियंत्रण रखे^२। मामदक का कथन है कि वे ही मंत्री राजा के सुहृद हैं जो उसे उत्पन्न करने से रोकते हैं^३। मंत्री वही है जो एकमात्र राज्य-कार्य मार की ही चिन्ता करे, राजा के मन की ही करने के पेर में न रहे और राजा को जिसका व्यर्थ करे^४। राज्यव्यवस्था में मंत्रियों का स्थान इतने महत्त्वका था कि कुछ आचार्यों के मतानुसार किसी भी राज्य के लिए इससे बड़ा सकट कोई न हो सकता था कि उसके मंत्री नादान निकल या शत्रु से मिल जाय^५।

मंत्रियों की शक्ति और प्रतिष्ठा बहुत कुछ उनके व्यक्ति स्व पर ही निर्भर थी। हमारे विधानशास्त्रियों ने कहा है कि जब राजा शक्तिशाली होते थे तब अधिकार उन्हीं में केंद्रित रहता था और शासन 'राजायत्त तत्र' कहा जाता था और जब राजा दुर्बल और मंत्री शक्तिशाली होते थे तब अधिकार मंत्रियों में केंद्रित रहते थे और शासन 'सचिवायत्त तत्र' कहा जाता था। साधारण स्थिति में अधिकार दोनों में विभाजित रहते थे और शासन 'उभयायत्त'^६ दोनों पर समान रूपसे टिका हुआ समझा जाता था।

इस बात के पचास प्रमाण हैं कि साधारणतः राजा मंत्रियों का बहुत मान करते थे और उनकी राय पर चलते थे। राष्ट्रकूट राजा तृतीय कृष्ण (६२९) का सचिविप्रहिक मंत्री नारायण उसका 'दक्षिण हस्त' कहा गया है^७। पथरी के नृपति परवल (८५९ ई.) अपने मंत्री को 'शिरसा बंदनीय'

१—सद्यद्भूविष्टा कार्यसिद्धि कर या श्रुयु सखुयात् ।

अथशास्त्र, भाग १ अध्याय १२

२—ये एनमपापस्थानेभ्यो वारधेयु । वही, भाग १ अध्याय ३ ।

३—नृपस्य स एव सुहृदस्त एव गुरवो मता ।

य एनमुत्पद्यत वाशायनिवारितम् ॥ ४ ४१

४—सा मन्त्रिण च यद्राज्यकार्यभारैकवितनम् ।

चित्तानुवतन यत्तदुपनीपकलक्ष्यम् ॥ कथासरित्सागर, १८ ४६ ।

५—भारद्वाज भी इसी मत के थे । अर्थ, भाग ८, अध्याय १ ।

६—सुदाराक्षस तृतीय अंक । कथासरित्सागर १, २८ ३ ।

७—सस्य य प्रतिहस्तोऽभूत् प्रियो दक्षिणहस्तवत् ।

पृथि इडिका, भाग ४, पृ ६०

मानता था ।^१ यादव नरेश कृष्ण के लेख में उसके प्रधान मंत्री की उपमा उसकी जिह्वा और दक्षिण कर से की गयी है,^२ । इसी वशके एक अन्य लेखमें राष्ट्रकी पुष्टि, प्रजाजन की वृष्टि, धर्मकी वृद्धि और सकल व्ययों की सिद्धि उन कुछ मंत्रियों की कायकुशलता और कर्मव्यमावना पर निर्भर बताया गया है ।^३

हम देख चुके हैं कि राजायुक्त शासनमें मंत्री बिन्कुल राजा के हाथ में रहते थे पर जब मंत्री प्रभावशाली होते थे और मिलकर काम करते थे तो राजा का कुछ न चटता था । परंपरा से यह बात सुनी जाती है कि चंद्रगुप्त मौर्य अपने मंत्री कौटिल्य के वश में थे । अशोक के मंत्रियों ने सफलता पूर्वक उसके अवापुत्र दान प्रवृत्ति का विरोध किया था और उस कारण एक अवसर पर अशोक केवल आधा आदिल मात्र ही सघ की दे सके थे^४ । इस ऐतिहासिक दान की स्मृति सुरक्षित करने के लिए उस पर एक स्तूप बनाया गया जिसे युशान न्वाग ने ७वीं सदी में देखा था । युशान न्वाग यह भी बताते हैं कि यावस्ती के राजा विक्रमादित्य प्रतिदिन ५ लाख मुद्राएँ दान देना चाहते थे पर मंत्रियोंने यह कहकर इसका विरोध किया कि इससे शीघ्र ही खाना खाली हो जायगा और नये कर लगाने पड़ेगें । राजा के दानकी प्रशंसा होगी मगर मंत्रियों को प्रसा की गाली सुननी पड़ेगी^५ ।

पादबलि जातक (स० २४०) में कहा है कि मंत्रियोंने पादबलि को इसलिए दुष्प्राप्त न बनने दिया कि वह बुद्धिहीन था । यह ही कथन कथा है पर राजतरंगिणी मंत्रियों के महान् प्रभाव के ऐतिहासिक प्रमाण प्रस्तुत करती है । राजा अक्षयपीड मम्म और अन्य मंत्रियोंके निर्णय से ही शन्यभ्युक्त किया गया (४, ७०७) । मंत्रियोंने ही राजनदके तट तम्बेदवार्ता में शूर को सबसे योग्य निश्चय करके उस राजगद्दी दी (४, ७१५) । राजा कलश अपनी मृत्युशय्या से अपने पुत्र हर्ष को दुष्प्राप्त बनाना चाहता था पर मंत्रियों

१—परबल्लमृपठेमूर्त्ति षध । वही, भाग ६, पृ० २१४

२—यो जिह्वा पृथिवीशस्य यो शशो दक्षिण कर । इ पे, ४, ७०

३—राष्ट्रस्य पुष्टि स्वजनस्य वृष्टिधर्मस्य वृद्धि सकलायसिद्धि ।

नदति संत प्रसरति लक्ष्य औचगदेव सति सप्रधाने ॥

इ पे, ८, ४,

४ मृत्ये स मूर्तिपतिरेप दृष्टाधिष्ठा

दान प्रयच्छति द्विष्टामलकाधमेतत् ॥ दिग्यावदान पृ० ४३०

५ वेंटस, भाग १ पृ० २११

के दृढ़ विरोध के कारण उसकी अंतिम इच्छा सफल न हो सकी (७, ७०२)। अनेक प्रमार्गा से शात होता है कि राजाके निरस्तान मरजाने पर मंत्री ही उत्तराधिकारीका निर्णय करते थे। सिंहल के राजा विजय की मृत्यु पर उसके मंत्रियों ने एक वष तक राज्य सभाठा, और उसके मतोले के भारत से लौटने पर उसे शासन सूत्र सौंपा^१। हर्ष को कन्नौज का राज्य मौखरि राज्य के मंत्रियों ने ही प्रदान किया।

फिर भी साधारण स्थिति में मंत्रियों की मंत्रणा पर अंतिम निर्णय करने का काम राजा का ही था^२। पर वह साधारणतः मंत्रियों की सलाह का महारा लेता था। राजा और मंत्रियों में सौहार्द्र रहता था। राजा अपने मंत्रियों को बहुत मानते थे और अपने हृदय के समान समझ कर उनपर विश्वास करते थे^३। वे उन्हें अपने दाहिने हाथके समान मानते थे और उनकी आज्ञाकी अपनी आज्ञा समझते थे^४। कल्हण ने वणन किया है कि राजा जयसिंह अपने राज्य मंत्रियोंके अंतिम क्षण तक उसकी श्रेष्ठ्या के पास बैठे रहे (८, ३३२९)। यह उदाहरण अपवादोक्तक मानने का कोई कारण नहीं है।

बहुधा ललितादित्य ऐसे शक्तिशाली राजा भी अपने मंत्रियों को इस बात की स्वतंत्रता देते थे कि यदि उनकी कोई आज्ञा अनुचित जान पड़े या ऐसे समय ही गयी हो जब वे पूरी तरह होश में न हों तो मंत्री उसका पालन न करें, और ऐसा करने पर अपने मंत्रियों को घन्यवाद देने से भी वेन चूकते थे^५। मंत्री भी बराबर राजा और प्रजा दोनों के हित का ध्यान रखते थे। राजा जयापीड के बंदी हो जानेपर उसके एक मंत्रीने अपने प्राण दे दिये ताकि उसके फूले हुए शक के सहारे राजा नदी पारकर शत्रुओं के पंजिसे मुक्ति पा सकें^६। दक्षिण के इतिहास में इसके बहुत से उदाहरण मिलते हैं जब मंत्रियों ने राजाकी मृत्यु के समय प्राण दे देनेकी प्रतिज्ञा की और अवसर आनेपर उसका पालन भी

१ महावश अथ

२ पृष्ठेऽपि मन्त्रे स्वयं भूयो विचारयेत् ।

तथा घर्षेत तस्योऽप्या स्वार्थं न पीडयेत् ॥ कामदक ११-६० ।

३ विदवासे हृदयोपमम् । न सौं त्रं रीं ए सो, १५ ५

४ यो विद्वा पृथिवीशस्य यो राजा दक्षिण कर । इ. एं. १४ ७०

५ कार्यं न जानु तद्वाक्यं यत्कीदेन मयाऽवते ।

सायुक्तकारिणोऽमाशा मर्शमचिति सोऽमधीत् ॥ रामतरंगिणी, ४, ३२० ।

६ रामतरंगिणी ४, ५७५ ३-पृ. क., ५, बोल्लू म० १२ ।

क्रिया। होयसत्र राजा द्वितीय बड़वाल के मरने पर यह प्रतिज्ञा की थी और राजाका मृत्यु के बाद उसका राजा के साथ मंत्रों में एक ऊँचे स्तर पर से बूढ़कर अपने प्राण दे दिये। कर्नाटक के इतिहास में ऐसे और भी अनेक उदाहरण मिलते हैं।

इसमें तो खदेह नहीं कि मुग्धाही और कृतृत्वशाया राजा और मक्तिमान् और कुशल मनी इनका संयोग बारबार नहीं होता था। परन्तु यह भी मानना पड़ेगा कि नृप-मंत्रियों का सृष्टीय सद्कार्य इतना अपवादामक भी नहीं था जितना शास्त्र के लोग मानते हैं। अनेक प्रकार के प्रमाणों से यह प्रतीत होता है कि मन्त्रिमण्डल का राज्यकारण पर प्रायः अन्ध अन्ध पड़ता था और वैधानिक तौर से जनता के प्रति उत्तरदायी न होने पर भी मन्त्रिमण्डल अपनी शक्ति पर प्राण के हितसाधन का प्रयत्न करता था।

—०—

भार्य सा
विन्द करती, या लम्बा

१ ए क, ५, वेतुर न० १२।

२ ए क, २ अर्द्धलाह, स ५, २०, ६, काहुर स १४६, १०, कोल स १८६ मुडवागड स ७०-७८

३ कृष्ण कीर्तिमान्दमाष्टमन्त्री मन्त्र समयोन्मिन्त्र।

अमगुरोय संयोग सुकृतैर्जातु दरयते ॥

परस्परमनुत्पद्यन्त्युक्तालुष्यदूपगी।

न इत्ये न इत्ये वन्त्ये वन्त्ये राजमन्त्रियो ॥ राजत, ५, ४६३ ४

शासनकार्यालय व्यवस्था विद्यमान रहा होगा। पर इसका स्वरूप जानने के कोई साधन नहीं है^१।

अर्थशास्त्र से ज्ञात होता है कि मौर्य काल में शासनकार्यालय का पूरा विकास और सघटन हो चुका था। विविध विभागों के बड़े अधिकारी 'लेखक' कहे जाते थे। ये 'लेखक' साधारण 'हूड' न थे। क्योंकि कौटिल्य का कथन है कि 'लेखक' का पद 'अमात्य' के बराबर होना चाहिये^२, जिसका पद और वेतन केवल मंत्री से ही नीचा होता था। सातवाहनों के शासन काल में भी 'लेखकों' का यही पद बना था। उनके उपची का अनुमान इसी से हो सकता है कि उनके द्वारा बौद्ध मित्तुओं के लिए बहुमूल्य गुफाएँ निर्माण कराने के उल्लेख बहुत मिलते हैं^३।

शासन की उत्तमता बहुत कुछ सचिवालय के कर्मचारियों की कार्यपटुता और केंद्रीय शासन के आदेशों को ठीक ठीक लेख बद्ध करने की योग्यता पर निर्भर करती थी। कौटिल्य कहते हैं कि 'शासन' (सरकारी आदेश) ही सरकार है^४। शुक्र का कथन है कि "राजसत्ता राजा के शरीर में नहीं उसके हस्ताक्षरित और मुद्रांकित शासन में रहती है"। यह दिखाया जा चुका है कि आबकल को भौति प्राचीन काल में भी बहुधा मंत्रिपद अनुमयी और ऊँचे पदाधिकारी या अमात्यो को ही प्रदान किया जाता था। इसलिए अमात्यो के चुनाव में बड़ी सावधानी बर्ती जाती थी। मंत्रियों को भौति उनमें भी ऊँचे दर्जे की शिक्षा, कार्यपटुता और स्वामिमत्ति की अपेक्षा की जाती थी। सबसे बड़ी आवश्यकता लेखनपटुता की थी, क्योंकि उनका मुख्य कार्य राजा या मंत्री के मौखिक आदेशों को शीघ्रतयाग्रीय ठीक-ठीक लेखबद्ध करना था। वे पहले के लोगों को भी देख लेते थे ताकि पहले के आदेशों या सिद्धांतों का नये आदेश से विरोध न हो। इसके पश्चात् ये नये आदेश को शब्दयोजना करते थे जो सगति, पूर्णता, चारुता, गभीरता और

१. हमारा रचना चाहिये कि शासनकार्यालय का विकास प्राचीन रोम में भी हेड्रिपन के समय (२री सदी ईसवी) में ही हो पाया था, जब कि भारत में यह कम से कम ३री सदी ईसवी पूर्व तक तो अवश्य हो गया था।

२. अर्थशास्त्र भाग २, अध्याय १०।

३. एचि १६, ७ नामिक गुफाखेद स १६, २७

४. शासने शासनमित्याचपते । भाग २ अ १०

स्पष्टता आदि गुणों से युक्त होती थी। शब्दावडंबर बचाते हुए, प्रभावशाली शैली में सरकारी आदेश की आवश्यकता समझाते हुए, समयक्रम से या महत्व के क्रम से तथ्यों को रखते हुए बखर लिखा जाता था^१। लेख तैयार होने पर विभाग के अध्यक्ष या मंत्री को दिखाया जाता था और तत्पश्चात् राजा की स्वीकृति और हस्ताक्षर के लिए पेश किया जाता था। हस्ताक्षर के बाद, मुहर लगाकर आदेश संबंधित कर्मचारियों के पास उपयुक्त काररवाई के लिए भेज दिया जाता था।

यूनानी इतिहासकारों ने सार्वजनिक कर्मचारियों (कींसिलर और असेसर) की जिस सातवीं जाति का वर्णन किया है संभवतः उसका तात्पर्य सचिवालय के उच्च कर्मचारियों से ही था। इस जाति के ही लोग उक्त सरकारी पदों पर थे और सार्वजनिक शासन कार्य में प्रमुख भाग लेते थे। यह जाति सरकारी अधिकारों पर अपने बुद्धिबल और 'यायप्रियता' के लिए प्रख्यात थी। यूनानी लेखकों ने यह भी लिखा है कि प्रांतीय शासकों और उपाधिकारियों, कोष और कृषि विभाग के अधिकारियों और सेना के विभिन्न विभागों के नायकों को भी इसी जाति में से चुना जाता था। इससे स्पष्ट है कि केंद्रीय शासनालय के उच्च अधिकारी ही इन पदों पर नियुक्त किये जाते थे।

उभायव्यवस्था शुभ, सातवाहन और गुप्त काल में केंद्रीय शासनालय की कार्य प्रणाली के विषय में हमें कुछ जानकारी नहीं है। परंतु यह अनुमान किया जा सकता है कि इस समय भी पूर्ववत् कार्य होता रहा होगा क्योंकि मध्ययुग तक कश्मीर में भी, जहाँ शासनकार्य में अघाघुची बीच बीच बहुत हुआ परती थी केंद्रीय शासनालय शासन-पद्धति का नियमित अंग था। रावतरमिणी में केंद्रीय शासनालय के कर्मचारियों द्वारा राजाशाहों के लेख भेद किये जाने के उल्लेख हैं। १२ वीं सदी में पारमान^२ और चौडुफ्य^३ शासन में सचिवालय 'श्री करण' कहा जाता था। अन्य विषयों की भांति इस विषय में भी सबसे अधिक जानकारी चोल राज्य के लेखों से प्राप्त होती है। जब राजा किसी विषय पर आज्ञा देते थे तो उसके संबंधित सब अधिकारी उस समय उपस्थित रहते थे। एक लेखक उस मूल लेखके अनुसार जितना था और अन्य दो तीन व्यक्ति उसे मूल लेखक

१—अथर्व शास्त्र—भाग २, अध्याय १०।

२—एचि इति ३ पृ १०६।

३—एचि इति ६ पृ ६४

उत्तर सही करते थे। तापत्रात् विभागों की प्रमाण पुस्तकों में दर्ज करने के बाद यह आशा लिखा में कमवारियों को भेज दी जाती थी^१।

केंद्रीय शासनालय में लेखोंको सुदृष्ट रखने की भा व्यवस्था थी। साधारण आदेश अधिक दिन न रखे जाते थे परंतु भूमिदान और अपहरण आदिके ताम्रपत्र मविध्य में छानबीन के लिए सुदृष्ट रखे जाते थे। कभी कभी दान मानवान् गति अपने गाँवों को परस्पर बदलना चाहते थे ऐसे अवसर पर पट्टों में भी परिवर्तन करना पड़ता था^२। भूमिदान की विलापही केंद्रीय शासनालय में यथा समव शीघ्रता से की जाती थी और विलय होनेपर अधिकारियों से बचाव तत्र होता था^३। केंद्रीय शासनालय के लेखोंमें संपत्ति के क्रय विक्रय या हस्तांतरण करने के लिए शुल्क देना पड़ता था। करमीर के राजा यशस्कर ने शासनालय में दिये गये बहुत अधिक शुल्क से शक्ति होकर एक मामल में बाटसाओ परदा था^४।

गण्डवाल^५ और चालुक्य^६ राज्य में सरकारी लेखोंके प्रधान निरीक्षक को अक्षुपटलिक या महाक्षुपटलिक कहा जाता था। कभी कभी यह ताम्रपत्र भी लिखता था^७।

केंद्रीय सरकार और शासनालय का एक प्रमुख कार्य प्रांतीय, प्रादेशिक और स्थानीय गणतन्त्र का निरीक्षण और नियंत्रण होता है। अब हमें यह देखना चाहिये कि प्राचीन भारत में इसको क्या व्यवस्था थी।

कई प्रपत्तियों ने राजा और अन्य अधिकारियों को निरीक्षण के लिए दौरा करने की सलाह दी है। मनु का कथन है कि राजकमचाही स्वभावत

१—सी इ ए रि, १२१२ स० १८५

२—परमार राज्य में एक ऐसी घटना का पता एचि इतिहास, २, पृ १८२ से लगता है।

३—देखो रामतरंगिणी, ५. ३२७-८ सी इ इ, भाग ३ पृ १४२ में एक उदाहरण मिलता है जहाँ मूल भाषा के पश्चात् पारा साठक बाद ताम्रपत्र बनाया गया था। अगर तत्कालीन अक्षुपति से यह विलय हुआ था इसविषय पर उदाहरण अपवादामक समझना चाहिये।

४—रामतरंगिणी ६, ३८

५—एचि इति, १४ पृ १२३

६—इ ए, ६ पृ १२७

७—इ ए, ११ पृ ७१

व्यत्याचारी और घूसखोर होते हैं अतः राजा का कर्तव्य है कि राज्य में भ्रमण करके प्रजा के दुःख-दर्द का ज्ञान प्राप्त करे^१। शुक्र का कथन है कि प्रजा के दुःखों और राजा के प्रति उनकी भावनाओं का परिचय प्राप्त करने के लिए स्वयं राजा या अथ उच्चाधिकारी वार्षिक दौरे का कार्यक्रम बनावें^२। इन सलाहों पर राजा चलते भी थे क्योंकि दौरे के समय राजा के द्वारा की गयी अनेक घोषणाएँ या दिये गये दानपत्र प्राप्त हुए हैं।

प्रांतों की स्थिति से अवगत कराने के लिए केंद्रीय सरकार के अपने चर या वृत्त लेखक रहते थे^३। ये लोग स्थानीय अधिकारियों से स्वतंत्र अपना कार्य करते थे। इनके द्वारा प्रांतीय कर्मचारियों के विरुद्ध विवरण मिलने पर कर्मचारियों को राजधानी बुलाकर उनसे जवाब तलब किया जाता था।

बहुत से राज्यों में विशेष निरीक्षक नियुक्त करने की प्रथा थी। कर्णाटक में कलचुरि शासन में इस प्रकार के ५ अधिकारी नियुक्त किये जाते थे। इन्हें 'करणम्' कहते थे। इन्हें केंद्रीय शासन की ५ शर्तेंदियाँ कहा गया है। उनका काम यह देखना था कि सावजनिक धन का दुरुपयोग न हो, 'याय की व्यवस्था ठीक हो और राजद्रोहियों और उपद्रवियों को तुरत दंड मिले'^४।

चोल राज्य में स्थानीय सस्थाओं और देवालयों का हिसाब किताब जाँचने के लिए प्रतिवार्षिक केंद्रीय शासनालय से विशेष कर्मचारी भेजे जाते थे। प्रतिहार राज्य के एक लेखक ज्ञात होता है कि राजाक आदेश पर कुछ विषयों की जाँचके लिए ऐसा एक अधिकारी उज्जयिनी गया था^५। अन्य राज्यों में भी कलचुरि, प्रतिहार और चाल शासन के अनुसार ही प्रथा रही होगी।

स्थानाय कर्मचारियों का केंद्रीय शासन को आशाओं की सूचना देनेके लिए केंद्रीय कार्यालय के द्वारा विशेष रुचाददाता भेजे जाते थे। यह काम जिम्मेदारी का था और उच्चपदस्थ अधिकारियों को ही सौंपा जाता था। दक्षिण के वाकाटक लक्षोंमें राजसदेश वाहकों को 'कुलपुत्र' (ऊचे घराने के) कहा गया है^६। पल्लव लक्षोंमें इन्हें 'महाप्रधान (मंत्री) के संदेशवाहक'

१ मनु ७, १२१-४, देखिये अथशास्त्र २, अध्याय ४।

२ १, १७४-५

३ वाश, १, ३३८-९। अथशास्त्र १, अध्याय ११-१०।

४-५ क, भाग ७ शिकारपुर स १०२ और १२३

५- एपि इति, १४ पृ १८२-८

६- एपि इति, २२ पृ १६०

बताया गया है^१। आसाम से प्राप्त एक लेखमें इस खेती का अधिकारी बड़े गव से कहता है कि मैं ऐकड़ों राजरात्रो का बहन कर चुका हूँ^२।

उपयुक्त विवरण से स्पष्ट हो जाता है कि केंद्रीय सरकार और कार्यालय किस प्रकार प्रांतीय और स्थानीय शासन के निर्गोचन और नियंत्रण की व्यवस्था करते थे।

अब हमें विभिन्न विभागों, उनके अधिकारियों और कार्यों पर विचार करना है। विभाग के प्रधान अधिकारियों को मौर्य काल में अध्यक्ष और शक शासन में कर्मसचिव कहते थे। आश्चर्य की बात है कि स्मृतियों में इनका उल्लेख बड़े ही अस्वष्ट रूप में किया गया है^३। हॉअर शास्त्र में इस विषय का विस्तृत विवरण है और इसकी पुष्टि दृष्टीय देखों से भी होती है।

आधुनिक शासन व्यवस्था में विभागाध्यक्ष और विभाग-मंत्री पृथक् होते हैं। इसका कारण यह है कि आधुनिक मंत्री प्रायः जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिष्ठित नता होते हैं। पर प्राचीन कालमें यह स्थिति न थी, और अविश्वस्य देखोमें विभाग का अध्यक्ष ही मन्त्रा होता था। प्राचीन भारत में अक्षर मन्त्रा सनापति का भी पद प्राप्त कर होते थे। प्रथम कुमारगुप्त के राज्य में पृथ्वीपेय साधारण मन्त्री के पद से उन्नति करके सनापति के पदपर पहुँचे थे^४। साधारण न्यायमन्त्री और प्रधान न्यायाधीश, तथा युद्धमन्त्री और प्रधान सेनापति एक ही व्यक्ति हुआ करता था।

प्रारम्भिक काल में और छोटे राज्यों में विभागों की संख्या बहुत अधिक न थी। विष्णुस्मृत में, खान, तुगी, नौका (leavy) और हाथी, केवल इन्हीं चार विभागों का उल्लेख है^५। प्रागैतिहासिक कर्मण राज्य में केवल ७ विभाग थे, अथोक व पुत्र जलौक ने इनकी संख्या बढ़ाकर १८ कर दी थी। लगभग नवम शताब्दी बाद अलितादित्य ने इनकी संख्या २३ कर दी^६। रामायण और महा-भारत में १८ विभागों या 'तार्यों' का ही उल्लेख बराबर किया गया है,^७ पर

१—इ. ए., ५ पृ. १५५

२—ए. ए. इ. ३१ पृ. १०७

३—मनु, ७-८१, पाश्च १-३०२।

४ ए. ए. इ. ३० पृ. ७१।

५ ३, १६।

६ राज १-११८ २०, ४-१४१ और भागे।

७ रामायण २, १००, ३६। महा भा ४, ५, ३८

इनके नाम नहीं दिये गये हैं। टीकाकारों ने ये नाम दिये हैं मगर उनकी टीकाएँ पथ रचना के सैकड़ों वर्ष बाद लिखे जाने के कारण उनके विधान संपूर्णतया अश्वसनीय न होंगे। अर्थशास्त्र में भी विभागों की इस परंपरागत संख्या का उल्लेख है^१, पर इसमें ५-६ अधिक विभाग भी जोड़े गये हैं। शुक के अनुसार विभागों की संख्या २० जान पड़ती है^२।

उत्कृष्ट लेखों से कुछ और विभागों का पता चलता है जिनका उल्लेख मूर्ति या नीतिकारों ने नहीं किया है। अब इन विभागों को आधुनिक वर्गीकरण के क्रमसे नीचे दिया जायगा।

भारतवर्ष में अधिकतर नृपतय ही प्रचलित या इसनिये राजमहल विभाग का उल्लेख सबसे पहल करना अनुचित न होगा। महल और उसका प्रशासता एक विश्वासपात्र अधिकारी के जिम्मे रहता था जिसे बंगाल में 'भावधिक' कहा जाता था^३। शुकनीति में उसके पदका नाम 'शौघरोदाधिप' कहा गया है^४। राजमहल और शिविर में आवागमन का नियंत्रण 'द्वारपाल' नामक अधिकारी बड़ी सतवता से करता था। इस काम के लिए 'मुद्राधिप' नामक अधिकारी से अनुमति पत्र लेने की आवश्यकता पड़ती थी। राजा के सम्मुख और मिलनेवालों को पेश करने का काम 'प्रतीहार' या 'महाप्रतीहार' का था। राजा का एक अग्ररक्षक^५ दल होता था जिसे कहीं कहीं 'शिरोरक्षक'^६ भी कहा गया है। इस दलका नायक आलुक्ष्य कालमें 'अगनिगूहक' कहा जाता था^७। महल का सपूर्ण अंतगत प्रबंध 'समाप' के जिम्मे होता था। राजाके बजाने, पाकशाला सभालय और चिड़िया और जानवरखाना^८ (menagerie) के प्रबंधक इन्हीं के अधीन होते थे। पाकशाला का प्रबंध बड़ी जिम्मेदारी का काम था, पाकाधिप को बराबर सतर्क रहना पड़ता था कि कहीं कोई विषप्रयोग द्वारा राजाके प्राणहरण की कुचेष्टा न करे।

१, अध्याय ८।

२, ११०।

३, मसूमदार, हिस्ट्री ऑफ बंगाल (बंगाल का इतिहास) भाग १, पृ० २८४।

४, अध्याय २, ११६।

५, मसूमदार, हिस्ट्री ऑफ बंगाल, भा १, पृ० २८२।

६, वही पृ० २८२।

७, भाष्यनगर लेख, पृ० १५८।

८, शुक २-११० १२०।

आजकल की भाँति उस समय भी राजा के लिए राज सैन्य होता था। गढ़वाल दलों में इसका उल्लेख है^१। मुफ्ती में इसे सम्बन्ध 'आरामाधिप' कहा गया है^२। सन ६०० ई० के बाद जब फल ज्योतिष का प्रचार बढ़ा तब राज समा में राज-ज्योतिषी भी रखे जाने लगे, और युद्ध यात्रा के पूर्व इनसे सलाह ली जाती थी। गढ़वाल, यादव, चादमान और चालुक्य^३ दलों में इनका उल्लेख मिलता है। बहुत प्राचीन काल से ही समा में 'राज कवि' होते आते थे। संस्कृत के अधिकांश प्रधानतः कवि किसी न किसी राजसमा से संबद्ध थे। इसके अतिरिक्त राजा या सरकार द्वारा बहुत से पदितों को कुछ न कुछ सहायता मिलती थी।

अतः पुर का प्रथम 'कञ्चुकिन्' के विभवे रहता था। यह अवस्था में वृद्ध और राजा का परम विश्वासपात्र होता था।

सेना विभाग निम्नलिखित सवश मन्त्रपूर्ण विभाग था। अक्सर राजपत्नी कायदा ५० प्रतिशत सेना पर स्वयं कर दिया जाता था^४। इस विभाग के अध्यक्ष के 'सेनापति', 'महासेनापति', 'महाबनाधिकृत'^५ या 'महाप्रचण्डदत्त नायक'^६ आदि विभिन्न नाम विभिन्न राज्यों और काल में थे। इसके अर्धघोन 'महासूर्यपति' नामक अधिकारी काम करता था जो आजकल के (चीफ ऑफ आर्म्स) के सदर फौजी दफ्तर के प्रधान की भाँति का अधिकारी था^७। सेना का पदातिकूल, बन्दूक, गन्धक और रथदल ऐसी चार शाखाएँ होती थीं। इनके प्रधान अधिकारी क्रमशः परदध्यक्ष, अश्वपति (महाश्वपति और महाश्वरति भी), रथदध्यक्ष (सुप्तकाल में 'महापीडपति') और रथाधिपति^८ बड़े होते थे। 'अश्वपति' और 'रथाधिपति' के मातहत

१ इ. पं., १८, पृ. १०। २ २-११६।

३ इ. पं. १८ पृ. १० और १६, पृ. २१८। पृ. ३६६, १-पृ. ३६३।

४ शुक्र १, ३, ६-७ देखिये, अगे, अध्याय १२।

५ मध्य हिंदुस्थान के परित्राजक राज्य में ५ वीं सदी में, देखिये, कौ. इ. ३, पृ. १०८

६ दक्षिण में यादव राज्य में, इ. पं. १२ पृ. १२०।

७ हिन्दु आर्म्स बंगाल, भा. १ पृ. २८८

८ अध्याय, भाग २, शुक्रान्ति, १ ११०-२०; अ. स. रि., १६०३-४, पृ. १०० और आगे बाराहरी सदा ८ गाढ़वालों के राज्य में भी कथाय कवीय वे सब सेनाधिकारी होते थे।

अश्वशालाधिकारी भी होते थे जिन्हें चाइमान काल में राष्ट्रपान में 'साइणीय' कहा जाता था^१। गुप्तकालीन लेखों में अनेकवार उल्लिखित 'दंड नायक' ब्राह्मण के 'कनक' को कोटि के होते थे और विभिन्न प्रदेशों में सेनात सेना की टुकड़ियों के नायक होते थे^२। ब्राह्मण जिस भाँति 'नामि 'सरियट' का प्रबंध करनेवाले 'कार्टर मास्टर जेनरल' होते हैं उसी भाँति प्राचीन भारत में भी सेना के लिए सामग्री जुटाने के लिए एक अधिकारी होता था और गुप्त काल में इस विभाग को 'रणभाण्डागाराधिकरण' यह अन्वर्थक नाम दिया गया था^३। इसके मातहत कई अपसर होते थे, जिनमें 'श्रायुषगाराधक' भी था जो सेना के अस्त्रास्त्रों की देखभाल करता था। सेना के लिए हाथी एकत्र करनेवाला अधिकारी भी इसीके अधीन काम करता था। राष्ट्रीय रक्षा व्यवस्था में दुर्गों का बड़ा महत्वपूर्ण स्थान था। प्रत्येक दुर्ग 'कोटपाल' या 'दुर्गाध्यक्ष' नामक अधिकारी के अधीन रहता था। दुर्गों की व्यवस्था के निरीक्षण के लिए सम्भवतः राज्य की ओर से एक विशेष अधिकारी भी रहता था। सीमांत और उस ओर के भाग और दुर्गों की रक्षा 'द्वारपाल' करता था, जो अपने क्षेत्र के 'दुर्गपाल' से निकट संपर्क रखता था। बहुधा दोनों पद एक ही व्यक्ति को दिये जाते थे, तथा प्रतिहार साम्राज्य में ग्यालियर दुर्ग का कोटपाल ही सीमांत का रक्षक 'मर्यागधुर्य' भी था^४।

१६ वीं सदी में भारत की सेना प्रदेश के अनुसार सघटित की जाती और रखी जाती थी जैसे बंगाल की सेना, मद्रास की सेना और उत्तर की सेना। रेड साइन चाल होनेके पहले इस प्रकार की व्यवस्था आवश्यक थी। प्राचीन भारत के बड़े बड़े राज्यों में भी ऐसी ही व्यवस्था थी। प्रतिहार साम्राज्य में राष्ट्रकुटोपर ध्यान रखने के लिए एक दक्षिणी सेना थी, पालों का रोकने के लिए पूर्वी सेना और मुसलमानों का प्रतिरोध करने के लिए पश्चिमी सेना थी। राष्ट्रकूट राज्य में भी यही व्यवस्था थी^५। मौर्य और गुप्त साम्राज्य में भी इसी प्रकार की व्यवस्था रही होगी क्योंकि इस समय में हमें कोई स्पष्ट प्रमाण नहीं मिले हैं।

१ ए इति, ११ पृ २६

२ अ स रि, १६११-२ पृ १५२

३ अ स रि, १ २०३-४ पृ २०७ और आगे।

४ ए वि इति, १ पृ १५४-६०

५ — राष्ट्रकुटों का इतिहास (राष्ट्रकुटाज् ऑफ देवर टाइम) (पृ २४७-८)

एक राष्ट्रकूट लेखमें एक सैनिक अधिकारी के घोड़ों की शिक्षाके अद्भुत कौशल का बखान किया गया है^१। यह स्पष्ट है कि सेना की विभिन्न शाखाओं को सामरिक शिक्षा देनेके लिए विशेष विभाग था। 'मौल' अर्थात् आनुवशिक सेना का शिक्षा देनेकी विशेष आवश्यकता न थी और यही सेनाकी सर्वोत्तम शाखा भी होता थी। युद्ध करना ही इनका अंशगत कार्य था और इहें गाव या जागीर के रूप में वृत्ति मिलती थी।

सेनामें घायलों को उठानेवालों का भी दल रहता था। सेनाके चिकित्सक और शुश्रूषक भी होते थे या विविध औजारों, औषधों, मरहमों और पट्टियों से भलीभांति लैस रहते थे। चिकित्सक दलका उल्लेख उत्कीण लेखोंमें बहुत ही कम मिलता है पर अर्थशास्त्र में^२ इसका वर्णन है और कश्मीर की सेना में भी यह विद्यमान था^३। विष्णुधर्मोत्तर पुराण में सेना के पशुचिकित्सकों का भी उल्लेख है।

चिकित्सक दल को माति खनक और परिसारकों का (sappers and miners) दल भी आवश्यक था। कौटिल्य ने इसी प्रकार क एक विभाग का उल्लेख किया है (मा १० अध्याय ४) जिसका कार्य शिविरों, सड़कों, सेतुओं और कूपों का निर्माण और मरम्मत करना था। इसके भी अपने अध्यक्ष और अन्य अधिकारी रहे होंगे।

भारत के अधिकांश राज्य समुद्र से दूर थे और उन्हें वेधल स्थलगामी शत्रु से ही काम पड़ता था। इसलिए नौसेना का उल्लेख स्मृतियों और उत्कीण लेखोंमें बहुत ही कम मिलता है। पर मौर्य राज्य में नौसेना थी जिसके प्रमुख के लिए एक अलग समिति थी। कालिदास ने^४ बगाळ के बगो के नौशरित का उल्लेख किया है। पाण्डु राजाओं के पास भी प्रबल नौसेना थी^५। तामिल राज्य में बहुत प्राचीनकाल से ही नौसेना रहती थी जो पूर्व पश्चिमके देशों के साथ होने वाले समुद्रो व्यापार की रक्षा के लिए पर्याप्त थी। ११ वीं सदी में चोल राजाओं ने अपने प्रबल नौसेनाकी सहायता से कई द्वीपों पर कब्जा किया था। पश्चिमी भारत के छिटाहार राज्य की भी नौसेना थी। पर नौसेना के उषटन और व्यवस्था के सबब में हमें कुछ भी खानकारी नहीं मिलती।

१ बही पृ २७२

२ अथ, १० अध्याय ३, देखिये स मा १२ ३५, ११।

३ राज ८, ७८१। ४ रघुवश ४ ३६।

५ मनुस्मृत, बगाळ का इतिहास (इस्ट्री ऑफ बेंगाल)। मा १ पृ, २८६।

परराष्ट्र विषय एक अलग मंत्री के जिम्मे या जिसे लेखी में 'महासचिव विमर्शिक' और स्मृतियों में 'दूत' कहा गया है। साधारणतः इसे बहुत से सामंत और स्वतंत्र राज्यों से संबंध रखना पड़ता था अतः इसके मातहत कई अधिकारी होते थे। परराष्ट्र विभागमें मुत्तचरों की भी टुफ्फ़ी होती थी जो छद्म वेश में घूम घूम कर भेद लगाया करते थे और अपने श्रद्धालुओं को सब हाल घनाया करते थे। इसी विभाग के अंतर्गत 'महामुशय्यश' का भी विभाग था जो राज्य में प्रवेश के लिए विदेशियों को अनुमति पत्र देता था और इसके अधिकारी पाटलिपुत्र आदि प्रमुख नगरों में रहने वाले विदेशियों की गतिविधि पर नजर रखते थे।

माल विभाग भी एक मंत्री के जिम्मे था और इसके मातहत भी बहुत स अधिकारी थे। सरकारी एतों की व्यवस्था 'सीताध्यक्ष' के जिम्मे थी, जिसका काम इसमें मजदूरों और पट्टेदारों और हजारदारों द्वारा लेखी कराना था। राज्य के जगह भी एक अधिकारी के सिपुर्त थे, इस पदस्थ लता में 'आरण्या विह्वर' और स्मृतियों में 'आरण्याध्यक्ष' कहा गया है, इसका काम जगहों से होने वाली आयको बढ़ाना था। गोप्यक्ष^२, जिसका जिम्मे राजकीय गोप्तों और हाथियों के छुट रहते थे, आरण्याध्यक्ष से मिलकर कार्य करते थे, क्योंकि इन पशुओं के चरने के लिए जगह में ही भूमि सुरक्षित की जाती थी। प्रागैतिहासिक कालमें तो पशुचर ही राज्य का प्रमुख धन था, ऐतिहासिक काल में भी इसकी एकदम उपेक्षा न की जाती थी। १२वीं सदी तक परमार और गहड़वाह लेखोंमें 'गोकुलिक' का उल्लेख मिलता है^३। परती या उसर भूमि के लिए भी एक अधिकारी 'विधीतध्यक्ष'^४ रहता था। इसका काम इस प्रकार की भूमि को मुचाराग और बेचना तथा अक्षउनीय लोगों को उसर रहने से और अपन पदद्वय वहा चलाने से रोकना था। भूमि स्वधी कागल पत्रों को रखने का काम 'महाक्षपटनिक' का था, जो तर्तों और उनकी सीमाओं का टाक टोक विवरण रखता था, और राज्यकर विभाग के मातहत काम करता था। इस अधिकारी के नीचे काम करनेवाले कई अधिकारी थे, ये विहार में

१ अथशास्त्र २, अध्याय ३४।

२ पृष्ठ इदिका १ पृष्ठ ७।

३ वही, पृष्ठ २९।

४ पृष्ठ इदिका, १९ पृष्ठ ७१, १४ पृष्ठ १६३।

५ अथशास्त्र २ अध्याय ३९।

कोषविभाग

१]

'सीमाकर्मन्तर' १ बंगाल में 'प्रमातृ'^२ और आसाम में 'सीमाप्रदाता'^३ कहे जाते थे। भूमिकर ही राज्य की आयका मुख्य साधन था, इसे वसूल करनेवाले कर्मचारी कहीं 'पण्डाबिकृत'^४ और कहीं 'और्द्रगिक'^५ कहे जाते थे। यह कर वार्षिक ठपक के अर्थ रूप में अर्थात् अन्न या सामग्री रूप में लिया जाता था इसलिए इसकी वसूली की देखरेख के लिए कर्मचारियों की एक पूरी सेना की आवश्यकता पड़ती थी। गुजरात में इसे 'भुव'^६ कहा जाता था। कुछ कर नकद मुद्राओं में लिया जाता था, इसे एकत्र करनेवाले कर्मचारी बंगाल में 'दिरणसासुदयिक' कहे जाते थे।

जहाँ माल विभाग का कार्य समाप्त होता था वहीं कोष विभाग का कार्य आरम्भ होता था। प्राचीन भारत में इस विभाग का कार्य बड़े झंझट का था। इनका काम केवल हिसाब किताब करना और चाँदी सोने को सुरक्षित रखना नहीं था। राज्य को कर के रूप में अन्न, दूध, तेल आदि सामग्रियाँ मिलती थीं। इन्हें ठीक से रचना पड़ता था और पुरानी सामग्री बेचकर नयी रखनी पड़ती थी। इस विभाग का प्रधान 'कोषाध्यक्ष'^७ कहा जाता था और इसके मातहत अनेक अधिकारी काम करते थे। इनमें से सबसे महत्वपूर्ण अधिकारी अन्न की खसियों का निरीक्षक कोशागाराध्यक्ष^८ था।

प्राचीन भारत में सभी राज्य अगला कोष मरग पूरा रखने में विवश रहते थे, इसीलिए प्रतिवर्ष आयका एक बड़ा अंश स्थायी कोष या मुद्रित मद्र में डाल दिया जाता था। फलतः राज्य-कोष में सोना, चाँदी और रत्ना जैसी गति संचित रहती थी।

आय वष विभाग (पायनास) के अधिकारियों का उल्लेख स्मृतियों या उत्कीर्ण लेखों में बहुत कम मिलता है। महाभारत के टीकाकार ने इसे

१ बौ इ इ माग ३ पृ २१६

२ बंगाल का इतिहास पृ १८६। (३) एवि इदि ९ पृ १००।

४ " " " पृ २०८।

५ बंगाल का इतिहास पृ २८४। ६ बौ इ इ, माग २, पृ १६८।

७ शुभनामि में इसे त्रिषाधिप कहा गया है (१-११८)।

८ अथशास्त्र, २ अध्याय ४। द्रुमनामि में (२-११०, १२०) इसे वास्याध्यक्ष और लेखों में 'माहागाराधिप' कहा गया है (एवि इदि, १९-पृ १०७)।

'व्ययाधिकारी' या 'कृत्यापृत्येषु अर्थनियोजक'^१ कह कर निर्दिष्ट किया है। ऐसा प्रतीत होता है कि आय ग्रहण विभाग का कार्य राजा, प्रधान मंत्री और दाताधिपति मिलकर करते थे। परन्तु आधुनिक राज्य में इसके लिए एक अलग अधिकारी 'व्ययकरण महामात्य' होता था^२।

प्राचीन भारत के राज्य उद्योग और व्यवसाय के क्षेत्र में भी बड़े सक्रिय रहते थे, इस विषय की देखरेख करनेवाले विभाग में बहुत स कमचारी रहते थे। देश का सबसे बड़ा उद्योग वस्त्र उत्पादन था और राज्य के अपने वस्त्र बुनने के कारखाने थे जिनका उद्देश्य गरीबोंकी मदद और राज्य की आय बढ़ाना दोनों था। इस विभाग द्वारा दीन दुर्बल लोगों के घर रह भेजी जाती थी और उनसे निश्चित पारिश्रमिक देकर सूत कतवाया जाता था^३। इनके अतिरिक्त और भी मजदूर कारखानों में अथर्व्य काम करते थे। इस विभाग के अधिकारी अर्थशास्त्र में संध्याध्वज और शुक्रनीति में (२ ११०) अथर्व्यद्ध कहे गये हैं। मुरार्यश के निरीक्षण में सरकार के मंदिर बनाने के भी कारखाने थे^४। निश्चित शुल्क देने पर नागरिकों को भी सुरा बनाने की अनुमति थी। इस विभाग के अधिकारी सुगपान या विक्रय का समय निर्धारित करते थे और इसकी देखरेख रखते थे कि सुराखर्यों में बेईमानी या रटा न होने पावे। गणिकाध्यक्षों द्वारा सरकार बेस्वामृति का भी नियंत्रण करने की चेष्टा करती थी^५। बेस्वामों को अपने यहाँ आने जाने वाले लोगों के बारे में पूरा व्योरा देना पड़ता था, जिससे पुलिस विभाग को अपराधों की जाँच में भी सहायता मिलनी थी। बेस्वामों से गुप्तचरों का कार्य भी लिया जाता था और उन्हें इस कार्य के लिए अन्य राज्यों में भी भेजा जाता था। बहुधा सामंत गण प्रभुस्य की गणिकाओं को अपनी सभामों में स्थान देने पर बाध्य होते थे। धने नगरों में सरकार के कसाइ खाने भी होते थे जहाँ शुल्क देकर जानवर कटाये जा सकते थे। गाय, बैल और बटवों के घष का पूर्ण नियंत्रण था। इस सबष की व्यवस्था सुनाप्यद्ध के हाथ में रहती थी। उनका काम राजकीय बनों में अन्य लोगों को आतेट स रोकना भी था^६।

१ २, ६, ३८

२ अर्थो अर्थो ए सो २६-३२२

३ अर्थशास्त्र २ अध्याय २३

४ बहो ३-अध्याय २५

पवि इतिहा ३ ए १०३। ६ अर्थशास्त्र २ अध्याय २६

राज्य की सब खानोंपर सरकार का ही स्वामित्व होता था। इसके लिए भी एक विभाग था जिसमें भूतंत्रशास्त्रज्ञ (geologists) रहे जाते थे जो खान आदि का पता लगाया करते थे। सरकार कुछ खानों को स्वयं खुदवाती थी और कुछ का अधिकार व्यवसायियों को दे देती थी, जिन्हें खान से निकलने वाले पदार्थ का एक निश्चित अंश सरकार को देना पड़ता था^१। बारहवीं सदी में गहड़वाल राज्य में भी यह विभाग विद्यमान था^२।

कमी कमी सोने चांदी का सामान बनाने के लिए स्वर्णकारी को सरकार से अनुमति पत्र लेने की आवश्यकता पड़ती थी। 'सरकारी मुद्रा बनाने टका का भी स्वर्णकारों को दिया जाता था। इस विभाग का प्रधान 'मुवर्थाप्यक्ष' कहा जाता था^३।

वाणिज्य विभाग में भी बहुत से कर्मचारी रहते थे। प्रथमतः नौबत राजकर्मचारियों के निरीक्षण में रहते थे जिन्हें अयशास्त्र में पण्यप्यक्ष^४, बगाल में हट्टपति, और काठियावाड़ में द्रागिक कहा जाता था। इनका काम राज्य की सामग्री को लाभ पर बेचने की व्यवस्था करना और स्थानीय बनता के उपयोग की सामग्री का बाहर से आयात और उचित दाम पर विक्रय का प्रबंध करना और स्थानीय उत्पादित सामग्री को मुनाफे पर बाहर निर्यात करने की व्यवस्था करना था। ये लोग वस्तुओं का मूल्य भी निर्धारित करते थे और अनुचित मन्चय और मुनाफा लोरीको रोकते थे।

इस विभाग द्वारा जुगी वसूल करने के लिए शुल्काप्यक्ष भी नियुक्त किये जाते थे^५। इनका दफ्तर नगर के फटकों पर रहता था। जहां नगर में विक्रयार्थ आनेवाली सब वस्तुओं पर जुगी निर्धारित की जाती थी। कमी कमी इसी स्थान पर विक्रय भी होता था। शुल्काप्यक्ष को जुगी को घरका देनेवाले व्यापारियों को दण्ड देनेका पूरा अधिकार दिया जाता था। माप और तौलको देख-रेख के लिए भी अधिकारी नियुक्त थे। ये लोकमें काम आनेवाले घटखरों की परीक्षा करके उनपर मुहर या छापणगा देते थे^६। समस्त छोट नगरों

१ अध्याय २ अध्याय १२। २ पृष्ठ इतिहास १४ पृ १५३

३ अध्याय २—अध्याय १३। बगाल का इतिहास, पृ २८२। पृष्ठ इति १३ पृ २३९। ४ अध्याय २—अध्याय १४।

५ पृष्ठ १—अध्याय २१। पाल और परमार छेलों में इन्हें 'दौबिकक' कहा गया है। पृष्ठ इति १३ पृ ७१।

६ पृष्ठ २—अध्याय ३।

में बाजार चुंगी और मापतौल आदि का निरीक्षण एक ही व्यक्ति करता रहा हो। मामलों में ये कार्य संभवतः सुलिया करता था।

अब हमें याय विभाग की व्यवस्था पर विचार करना है। राजा ही सर्वोच्च न्यायाधिकारी था और अपने सामने उपस्थित किये गये अभियोग या अघीनस्थ न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सब प्रकार के मुकदमों का विचार करने की उससे आशा की जाती थी। राजा यथासंभव स्वयं न्यायदान करता था पर कायाधिक्य होने पर 'प्राह्विविक' या प्रधान न्यायाधीश उसका कार्य संभालते थे। सरकार की नीति न्याय व्यवस्था के विवेकीकरण की थी और ग्राम तथा नगर पचायतों को सब स्थानीय व्यवहार (दीवानी मुफदमे) का विचार और निर्णय करने का भार हटाया जाता था। कोई भी अर्थी प्रारम्भ में सीधे सरकारी न्यायालय में अभियोग उपस्थित न करने पाता था। इससे सरकारी न्यायालयों का काम बहुत हल्का हो जाता था। इसीलिए उत्कीर्ण लेखों में सरकारी न्यायालय का उल्लेख यदा कदा ही मिलता है। पर बड़े बड़े नगरों और पुरों में सरकारी न्यायालय रहते थे और नारद^१ तथा बृहस्पति दोनों इनका उल्लेख करते हैं। गुप्तकाल में इन्हें 'धर्मासनाधिकरण'^२ कहा जाता था और ये बड़े बड़े नगरों में ही स्थित होते थे। यायाधीश 'धर्माध्यक्ष'^३ या 'न्यायकारिक'^४ कहे जाते थे। दाल लेखों में 'धर्मलखी'^५ का उल्लेख हुआ है पर यह ठाक पता नहीं कि ये यायाधीश या या अभियोग लिखनेवाले बनील।

प्रधान न्यायाधीश को स्मृतियों का पूरा ज्ञान होना आवश्यक था अतः कभी कभी धर्मशास्त्र का पूरा ज्ञान होने का कारण पुरोहित ही इस पद पर प्रतिष्ठित कर दिये जाते थे। सन् १००३ में चाल राजा धर्म का शासन में ऐश्वर्य ही किया गया था^६। छोटे मोटे पौषदारी के मामल स्थानीय पचायतों में ही निपटाये जाते थे पर बड़े मुकदमों सरकारी न्यायालय में ही निर्णय होते थे। पौषदारी दालत के न्यायाधीश संभवतः 'दत्ताध्यक्ष' कहे जाते थे। एक बात

१ २६-२१।

२ अ स रि, १६३३-४, पृ १०७ और भाग।

३।

४ १९०, ० ४०-४१।

५ एचि इचि, १ पृ १४० और भाग।

व्याख्यं की है कि स्मृतियों और लेखों में कर पट्ट के अधिकारियों का उल्लेख आमत त्रुलम है। इसका कारण समभवत यह था कि कारावास की सजा बहुत ही कम दी जाती थी। साधारणत जुमाने ही किये जाते थे। जुमाना बन्धु करनेवाड़े कर्मचारियों को राजाओं के लेखों में 'दशापराधिक' नाम दिया गया है^१।

पुष्टि विभाग के कर्मचारियों का उल्लेख उत्कीण लेखों में 'चोरोद्वरगिक' (चोर पकड़नेवाले) और 'दृढपाशिक' (चोरों को पकड़ने का पदाधारण करनेवाले) नामों से किया गया है। पाल, परमार और प्रतोहार लेखों में यही नाम मिलता है^२। इस विभाग के उच्च अधिकारियों का उल्लेख उत्कीण लेखों में नहीं मिलता, समभवत इनका काम राज्य के विभिन्न भागों में तैनात सैनिक अधिकारी करने थे। हमें यह न भूलना चाहिये कि उस समय चोरियाँ बहुत कम होती थीं। केवल साहसिक व्यक्ति ही डकैती या श्शु और सपत्ति अपहरण करने का दुसाहस करते थे और इनका दमन सजा की सहायता से ही हो सकता था। ग्राम का मुखिया ही गाँव का प्रधान पुलिस अधिकारी होता था और ग्रामीण स्वयंसेवक सैनिक दल उसके अधीन रहता था। स्थानीय अधिकारियों के डकैतों के दमन में असमर्थ होने पर राज्यीय दल पाशिक और सैनिक अधिकारी भेजे जाते थे। ग्राम और नगरवासियों को इनके मोचन और निवास की व्यवस्था करनी पड़ती थी। 'अप्रहार' भोगने वाले इस भारत में मुक्त होते थे। अतः राजा चोर द्वारा अपहृत धन की हानि सरकार को ही मरनी पड़ती थी। मगर वह इस जिम्मेदारी को दूसरे पर लादने की भी कोशिश करती थी—यदि ग्रामवासी यह न सिद्ध कर पाते थे कि चोर ग्राम से निकल गये तो सरकार उन्हें हरजाना देने को बाध्य करती थी। यदि यह सिद्ध हो जाता था कि चोर किसी दूसरे ग्राम में छिरे हैं तो उस ग्राम का हरजाना देना पड़ता था। यदि चोर उखाड़ या बन्धु प्रांत में शरण लते थे तो विवीताप्यच्च और अरण्याप्यच्च को उन्हें पकड़ना या हरजाना देना पड़ता था।

धर्म विभाग या धार्मिक विषय पुरोहित और 'पठितों'^३ के अधीन थे। प्राचीन भारत में राज्य धर्म और नौति का सरक्षक था और इस विषय की

१ इतिहारी ऑक यगाळ, (यगाळ का इतिहास), भा १ पृ २८५।

२ यही पृ २८५। एपि इतिहा ११ पृ ७१, यही, १ पृ १। कहीं कहीं ये द बोद्धारयिह भी बहे जाते थे।

३ यह एक मंत्री का नाम है।

सारी कारवाइ पुरोहित और पंडितों के निर्देशानुसार ही की जाती थी। यदि कोई सामाजिक धार्मिक प्रथा या रीति पुरानी पद जाती थी तो उसके पालन पर जोर नहीं दिया जाता था। यदि नये सुधार जरूरी समझे जाते थे तो विद्वान् ब्राह्मणों से नयी स्मृतियाँ, माध्य या प्रबंध तैयार कराये जाते थे जिनमें नये नये सुधारों का प्रतिपादन किया जाता था और इस प्रकार धीरे धीरे नयी रीतियाँ जारी की जाती थीं।

इस विभाग के अधिकारी मौर्यकालमें 'धर्म महामात्र' सातवाहनकाल में 'धर्म महामात्र', गुप्त शासन में 'विनयविधातिस्थापक' और राष्ट्रकूट कालमें 'धर्मोक्तुध' कहे जाते थे। इनका काम सब धर्मों को समान रूपसे प्रोत्साहन देना था, सरकार की ओरसे सहायता देते समय हिंदू, बौद्ध, जैन आदिका भेद भाव प्रायः न रखा जाता था। धार्मिक कार्य के लिए राजकीय सहायता देने का काम जिस अधिकारी के जिम्मे या शुद्धनीति में उस 'दानपति' का नाम दिया गया है। दान विद्वान् ब्राह्मणों बौद्ध विद्वानों और मठों तथा मंदिरों को दिया जाता था जिसका उपयोग वे शिवालय, चिकित्सालय और अनाथालय आदि चलान में भी करते थे। अतः धार्मिक कार्यके लिए जो दान दिया जाता था उसका बहुत बड़ा भाग वास्तव में शिक्षा, चिकित्सा और गरीबों को सहायता ही होता था। सन् ४०० ई० से मठ मंदिर और विद्वान् ब्राह्मणों को दान किये गये गाँवों का उभया काफी बढ़ गयो थी क्योंकि इनकी व्यवस्था के लिए विशेष आधिकारी नियुक्त होने लगे थे, जिन्हें गुप्त और पाल कालीन लेखों में 'अग्रहारिक' कहा गया है^१। इनका काम यह देखना था कि दान पानेवालों का दान भोगन में कोई बाधा नहीं होती यदि राजनीतिक उद्यम पुनः के कारण दान पानेवालों अपने अधिकार से श्रुत हो गये हों तो उन्हें पुनः कृपा दिलाया जाता था^२। दानके समय अवसर कुछ शत भी लगायी जाती थी। कहीं कहीं ये शर्त लगायी जाती थी कि दानका उपयोग तभी तक हो जब तक पानेवालों के उत्तराधिकारी विद्वान् और सदाचारी हों। अग्रहारिक अधिकारी इन शर्तों को कार्यान्वित करने की ओर ध्यान रखता था। कभी कभी ब्राह्मण जाति

१. कौटिल्य, भाग ३ पृ ४३, बंगाल का इतिहास पृ १२४। अग्रहारिक का अर्थ दान लेनेवाला नहीं है क्योंकि बिहार शिलालेख में (कौटिल्य ३४) यह शब्द अधिकारियों के लिये ही आया है।

२. प्रताहार राज्य में देना एक घटना हुई थी। पृष्ठ १२ पृ १६-१७। चाइमान के काठके लिए दलिये, पृष्ठ ११ पृ १०८।

दानपत्र भी बना लेते थे, अग्रहारिक का काम इनका पता लगाना और दब देना था^१। दक्षिण भारत के चोल राज्य में यह देखने के लिए विशेष अधिकारी भेजे जाते थे कि देवाचर संपत्ति का उचित उपयोग हो रहा है या नहीं।

अस्तु, हमने विभिन्न विभागों और उनके कार्यों की सधीक्षा कर ली। यह कहना ठीक न होगा कि ये सब विभाग छोटे-छोटे सामंत राज्यों में भी थे। पर प्राप्त प्रमाणों से प्रकट होता है कि औसत दर्जे के राज्यों में उपर्युक्त अधिकार विभाग थे। अर्धशासक के विवरणों की पुष्टि बहुत हद तक उत्कीर्ण लेखों से होती है।

अतः में हम इन विभागों के अधिकारियों की भर्ती के तरीके पर दृष्टिपात करेंगे। वाणिज्य, खान आदि बहुत से विभागों के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता पड़ती थी और स्मृतियाँ में इस बात पर जोर दिया है कि उपयुक्त योग्यतावाले ही व्यक्ति पूरी जाच के बाद इन पदों पर नियुक्त किये जायें^२। शुक ने ता यहाँ तक कहा है कि होनहार नवयुवकों को वृत्ति देकर इन पदों के उभयुक्त विशेष शिक्षा दी जाय^३। साधारण पदा के लिए ऊँचे कुल और प्रभावशाली रिस्तेदारी की आवश्यकता की भाँति उस समय भी पृष्ठ रही हागी, पर बाद में उन्नति कमचारी की योग्यता और परिश्रम पर ही निर्भर थी।

यह नहीं कहा जा सकता कि आवश्यक क अखिल भारतीय, प्रांतीय और मातहत आदि भेदों की भाँति उस समय के सरकारी कमचारियों में भी ऊँची नीची श्रेणियाँ हाती थीं या नहीं। समझ है कि आबकल के आयु सो एस् की भाँति मौर्यकाल के 'महामात्र' और गुप्तकाल के कुमारामात्य रहे हों, इस श्रेणी के कर्मचारी ही उस समय बिले या प्रादेशिक अधिकारी होते थे और कभी कभी कर्नाट शासनालय में उच्च पदों तथा कभी मन्त्रिपद पर भी पहुँच जाते थे। इस श्रेणी के सदस्य साधारणतः उच्च कुल के और कभी कभी पुराने राजवशों के सदस्य होते थे। मन्त्रिपद की भाँति ये पद भी बहुधा पदानुगत या आनुवंशिक हो जाया करते थे।

१ गण्डवर्णकाल के इस प्रकार के जाली दानपत्र के लिए देखिये अ ए सो ५, ६ पृ ५४७-८।

२ यो यद्वस्तु विजानाति स तत्र विनियोजयेत्। कामदक ५, ७१।

३ सर्वविधाकल्पभासे क्षित्तयेद्मृतिपोषितात्।

समाप्तविषयं स दृष्ट्वा तत्कार्यं स नियोजयेत् ॥ १-२१७।

प्रांतीय (Provincial) और मातहत अधिकारी सम्भवत स्थानीय व्यक्ति बनाये जाते थे । यातायात की सुविधा न होने के कारण सम्भवत इनका तबादला भी बारबार न होता था । इन अधिकारियों को नकद वेतन के बजाय प्राय सरकारी जमीन और स्थानीय चुगो की आय का कुछ भाग दिया जाता था, जिससे उनका पद स्वाभाविक ही वंशानुगत बन जाता था ।

दसवाँ अध्याय

प्रांतीय, प्रादेशिक और जिला और नगर शासन व्यवस्था

प्रांतीय, प्रादेशिक और जिला शासन व्यवस्था का अन्वयन करने के पूर्व प्राचीन काल के राज्यों के प्रादेशिक विभाजन की व्यवस्था समझ लेना आवश्यक है। इस विषय में सबसे पहली बात यह स्मरण रखनी चाहिये कि सर्वत्र एक ही व्यवस्था न थी। आजकल की भाँति प्राचीन भारत में भी कुछ बड़े छोटे थे और कुछ बड़े। इसका कारण जनसंख्या और उत्पादन शक्ति की विभिन्नता और राजनीतिक परिस्थितियाँ दोनों थी। यदि कोई छोटा सामंत राज्य साम्राज्य में मिलाया जाता था तो एक छोटा जिला बन जाता था। दूसरी ओर नये नये प्रदेश हस्तगत करते करते सीमांत के बिले विस्तृत भी होते जाते थे। कभी कभी किसी प्रदेश का महत्व बढ़ने पर आसपास के अनेक गाँव उसमें शामिल हो जाते थे, यथा महाराष्ट्र के कर्नाटक विषय (जिल) में सन १६८८ ई० में चार हजार गाँव थे, पर १७२४ ई० में इनकी संख्या बढ़ कर १४ हजार हो गयी थी।

पल्लव, पाकाटक, महदवाल आदि छोटे राज्यों में प्रादेशिक विभागों की बहुलता न होती थी। ये राज्य केवल जिलों में विभाजित रहते थे, जिसे राष्ट्र या विषय कहा जाता था। पर मौर्य साम्राज्य जैसे बड़े राज्य का प्रादेशिक विभाजन प्रायः आधुनिक कालके भारत के समान ही था। मौर्य साम्राज्य में अनेक प्रांतों में विभाजित था जो विस्तार में आधुनिक भारतीय प्रांतों के बराबर थे। प्रांत प्रदेश में विभाजित थे, जिनके शासक आजकल के डिप्टी कमिश्नर की भाँति राज्यों, पर शासन करते थे। प्रदेश जिलों या विषयों में, और विषय मुक्तियों, पैठों या पाठकों में विभाजित थे। ये भी १० से लेकर ४० प्रांतों तक के समूहों में बँटि जाते थे।

प्राचीन भारत का इतिहास कई सदियों तक चला जाता है अतः प्रादेशिक विभागों के नामों में विविधता होना कोई आश्चर्य की बात नहीं। यथा मध्य

प्रांत और दक्षिण में भुक्तियाँ आधुनिक तालुका या तहसीलों से भी छोटी होती थीं, पर उत्तर भारत में गुप्त और प्रतीहार शासन में यही भुक्तियाँ आधुनिक कमिश्नरियों के बराबर होती थीं। यथा राष्ट्रकूट राज्य में^१ महाराष्ट्र में प्रतिष्ठानक भुक्ति में केवल १२ और कोप्पारक-भुक्ति में ५० ग्राम थे, जब कि गुप्त साम्राज्य के बंगाल की पुण्ड्रवर्धन भुक्ति में आधुनिक दीनाजपुर, योगरा और राजशाही के जिले और बिहार की मगध भुक्ति में गया और पाटलिपुत्र जिले सम्मिलित थे^२। प्रतीहार राज्य की आवस्ती भुक्ति में वर्तमान युक्तप्रात के कई जिले शामिल थे। राष्ट्र का अर्थ साहित्य में प्रायः राज्य होता है पर राष्ट्रकूट शासन^३ में यह एक कमिश्नरी का बोधक था। पर दक्षिण में पल्लव, कदव और सालक्यायन राज्यों में राष्ट्र का अर्थ तहसील या अधिक से अधिक जिला था^४। इन नामों का प्रयोग भी निश्चित अर्थ में न होता था। जैसे एक राष्ट्रकूट लेख में नासिक को एक बार विषय का नाम दिया गया और केवल २९ वर्ष बादके दूसरे लेखमें इसे को देश^५ कहा गया। अतः केवल नाम से ही विस्तार का निश्चित अनुमान करना ठीक नहीं।

प्रांतीय शासन

आवकल के अर्थ में प्रांतीय शासन-व्यवस्था केवल बड़े राज्यों में ही पायी जाती थी। मौर्य साम्राज्य कई प्रांतों में विभाजित था। उनमें से पाँच उत्तरापथ, अंधतराष्ट्र, दक्षिणापथ, कलिंग और प्राच्य तथा उनकी राजधानी तक्षशिला, वज्रिनी कुशागिरि, तोलसी और पाटलिपुत्र के नाम हमें विदित हैं। समय है कि उत्तरापथ और दक्षिणापथ स्वयं कई प्रांतों में विभाजित रहे हों। शुंग राज्य के प्रारंभ में मालवा का पद एक प्रांत के बराबर था। कण्व राज्य संभवतः इतना बड़ा न था कि उसे प्रांतों में विभाजन की आवश्यकता पड़े। सातवाहन साम्राज्य पूरे दक्षिण में फैला हुआ था पर इसके प्रांतीय शासन व्यवस्था के बारे में हमें कुछ ज्ञात नहीं। कनिष्क साम्राज्य में बनारस, मथुरा, और वज्रिनी के महाक्षेत्र अवश्य ही प्रांतीय शासक का पद रखते

१ राष्ट्रकूटों का इतिहास, पृ १३७, तथा एचि इतिहा २२, पृ २३२

२ एचि इति, १५ पृ १२९ से आगे।

३ राष्ट्रकूटों का इति पृ १३६।

४ एचि इति १२ पृ १२७, १६ पृ २७१; इति ऐति, २ प १७२।

५ राष्ट्रकूटों का इतिहास पृ १३७।

१०]

थे। गुप्त साम्राज्य में काठियावाड़, मालवा और गुजरात के प्रदेश प्रांतों का पद रखते थे। राष्ट्रकूट राज्य के मूल प्रदेश तो प्रांतों में नहीं विभाजित थे, पर बाद में जीते हुए गुजरात, बनवासी और गगवाही प्रदेशों में प्रांतीय शासक नियुक्त किये गये थे। प्रतीहार राज्य की मुक्तियाँ प्राप्त नहीं अभिर्नरियाँ थीं। पाल, परमार, चाहल्य, चंदेल, गहड़वाल और चोल राज्य अपेक्षाकृत छोटे थे। इनमें से कुछ बड़े क्षेत्र, चोल राज्य में दो प्रकार के विभाग थे, महल छो शासक के दो तीन जिलों के बराबर थे और दूसरे नाह, जो प्रायः आधुनिक दो तहसीलों के बराबर थे। छोटे राज्य जिसे और तहसीलों में ही विभाजित थे।

प्रांतीय शासक बड़े ऊँचे पद के अधिकारी होते थे। बहुधा राजवश के कुमार ही इन पदों पर प्रतिष्ठित किये जाते थे। यथा, मौर्य साम्राज्य में विटुहार, व्यशोक और कुणाल सब प्रांतीय शासकों के पद पर कार्य कर चुके थे। गुप्त शासन में गुजरात अभिमित्र मालवा प्रांत के प्राताधिकारी थे। गुप्तकाल में सन् ४३५ ई० में इसी माहवा प्रांत में गुप्त राजकुमार घ्योत्कच गुप्त प्रांतीय शासक पद पर नियत था। चाहल्य और राष्ट्रकूट शासन में गुजरात प्रांत में राजवश के कुमार ही शासक बनाकर भेजे गये और बाद में उन्होंने इस प्रांत में प्रायः स्वतंत्र राज्य स्थापित किये। सन् ७९० ई० में राष्ट्रकूट राज्य के गगवाही प्रांत में सम्राट् का ज्येष्ठ पुत्र शासक पद पर नियुक्त था। राजकुमारों के न रहने पर प्रांतीय शासक का पद राज्य के सबसे ऊँचे और अनुभवशील अधिकारियों को दिया जाता था जो बहुधा प्रख्यात जनानायक भी होते थे। यथा राज राज्य में 'दक्षिण' प्रांत के शासक नहपाग और चण्ड कुशल सेनापति थे, इसी प्रकार राष्ट्रकूट सम्राट् प्रथम अमोन्वय का बनवासी प्रांत का शासक बने थे। ऐनिक योग्यता अधिपद के ही लिए नहीं बल्कि प्रांतीय शासक पद के लिए भी महत्वपूर्ण समझी जाती थी। प्रांतीय शासकों के अधिकार विस्तृत और उच्च थे। उनका काम अपने प्रांत में पूरा शांति बनाये रखना तथा साम्राज्य की सीमावर्ती राज्यों के आक्रमणों से सुरक्षित रखना था। इसलिये सेन्स सचालन की योग्यता उनके लिए अनिवार्य थी।

बहुधा राजकुमार होने के नाते प्रांतीय शासकों के भी अपने मंत्री और पंडित हाकर विरोह किया था। माहवा के गुप्त शासक अभिमित्रका अपना

मन्त्रिमंडल था^१। इसी प्रकार राष्ट्रकूट और यादव राज्य के प्रांतीय शासकों के भी थे। इन शासकों को महासामंत का पद प्रदान किया गया था, जो करद राजा के समकक्ष था^२। ये शासक साम्राज्य की सामारण नीति का ही अवलंबन करते थे जिसका निर्देश समय समय पर विशेष सवाद-वाहकों अथवा राजाद्वारा किया जाता था। फिर भी यातायात की कठिनाई के कारण इन्हें पर्याप्त शासनक्षमता रहती थी। कभी कभी ये अपने ही मत से सधि विग्रह भी किया करते थे जैसा अग्निमित्र ने विदर्भ राज्य से किया था^३। कुछ अद्य तक यह स्वाभाविक था और केंद्रीय सरकार को इसमें आपत्ति भी न होती थी, कारण इनका उद्देश्य साम्राज्य का विस्तार ही था। प्रांतों की अलग सेना भी रहती थी और बहुधा अन्य प्रांतों में विद्रोहादि होने पर केंद्रीय सरकार इन्हें उक्त स्थानों पर जाने की आज्ञा देती थी। यथा उत्तरी राजस्थान में चौधेरी के विद्रोह का दमन करने के लिए कुपाण सम्राट् ने अपने दक्षिण प्रांत के महासामंत रुद्रदामन् को भेजा था, और गुजरात के विद्रोह का अकेले दमन करने में असमर्थ होकर राष्ट्रकूट सम्राट् प्रथम अमोघवर्ष ने बनवासी के शासक बंकेय को बुलाया था।

प्रांत को अंतर्-परिचर्या और मातृव्यवस्था में प्रांतीय शासक का कितना हाथ था, इसका हमें ठीक ज्ञान नहीं। अथर्व ही केंद्रीय शासन के निर्देशानुसार ये इसका निरीक्षण और नियंत्रण करते रहे होंगे। प्रादेशिक शासक (द्विविधनरु कर्मिभर) इन्हीं के अधीन काम करते रहे होंगे। परंतु गुप्त शासन में प्रादेशिक अधिकारी सीधे सम्राट् से संबन्ध रखते थे। यथा, पुण्ड्रवर्धन भुक्ति के शासक की नियुक्ति स्वयं प्रथम कुमारगुप्त ने की थी और वह सीधे उनके आदेशानुसार कार्य करता था^४। परंतु यह निश्चित नहीं है कि सम्राट् और उसके बीच में कोई प्रांतीय शासक था या नहीं, अर्थात् पुण्ड्रवर्धन भुक्ति किसी प्रांत का अंग था या सीधे केंद्रीय शासन से संबन्ध थी।

शांतिरक्षा और मातृव्यवस्था के साथ साथ प्रांतीय शासक का प्रमुख कार्य विद्या के लिए बाँध और नहर तथा अन्य सार्वजनिक रस्तों के काम (Public works) के कर प्रांत की समृद्धि बढ़ाना और सुशासन द्वारा

१ माकविद्याग्निमित्र, पृष्ठ ७६।

२ सौ ६६, २ स २९० और ३८०।

३ माकविद्याग्निमित्र, प्रथम अंक।

४ सधि विग्रह १५४-५ १३०-१३१।

धनता में सभनिश्चय बतल करके साम्राज्य का आधार सुदृढ़ करना भी था। पिछले कल्पों में केंद्रीय शासन या सरकार के जिन विविध विभागों का उल्लेख किया गया वे सब प्रांतीय सरकार या शासन में भी अवश्य विद्यमान रहे होंगे।

भूमिकर तथा अन्य राज्यकर पहले प्रांतीय राजधानी में एकत्र किये जाते होंगे और प्रांतीय शासन का खर्च बाद करने के पश्चात् शेष केंद्रीय सरकार को भेज दिया जाता था।

प्रादेशिक सरकार

प्रांत के बाद का प्रादेशिक विभाग आज बल की कमिश्नरी के बराबर होता था जिसमें दो तीन बिडे शामिल रहते थे। गुप्त शासनमें इसे मुक्त, प्रतीहार काल में राष्ट्र और चोल तथा चाडुक्य शासन में मठक कहा जाता था। कभी कभी इसके लिए देश शब्द का भी प्रयोग किया जाता था। शाही आदमियों पर शासन करनेवाले मौर्य शासन के रजुक अवश्य ही आधुनिक कमिश्नरी के समकक्ष थे, पर उनके द्वारा शासित प्रदेश का नाम विदित नहीं है।

अधोक्त की नीति विद्वेष्टीकरण की थी और उनके शासन में रजुकों को व्यापक अधिकार दिये गये थे। साम्राज्य की साधारणनीतिक अनुसार उन्हें दीवानी, फौजदारी और मात आदि विषयों में पूरे अधिकार प्राप्त थे। वे आवश्यकता अनुसार पुरस्कार और दंड दे सकते थे^१। पर राष्ट्रकूट राज्य में प्रादेशिक शासक के अधिकार सीमित हो गये थे, प्रथम अमोघवर्ष के कृपापात्र कथेय की भी एक छैन देवालय को एक गाँव प्रदान करने के लिए सम्राट् की अनुमति की आवश्यकता पड़ी थी^२। प्रतीहार काल में मुक्ति के अधिकारियों के अधिकारों का ज्ञान प्राप्त करने के साधन हमारे पास नहीं।

प्रादेशिक शासक का अपने मातहत कर्मचारियों पर पूरा नियंत्रण था। राजशुह या असावधानी करने पर उन्हें बर दुरत भेद करता था और योग्य दंड दिवाने के लिए राजधानी को भेजता था। बिडे के कर्मचारियों के पास छोटी छैनिक इन्फ्रिमा भी रहती थीं अतः इनके विरुद्ध कार्रवाई करने का अर्थ छोटा भोग छैनिक अभियान करना ही था। इसीलिए मातहत कर्मचारियों तथा उक्त प्रदेश के सान्त्वियों के नियंत्रण के लिए प्रादेशिक शासक को पर्याप्त

१ एतम केवल स ४।

२ राष्ट्रकूटों का इतिहास पृ १७५।

सैन्य बल भी रखना पड़ता था^१। युद्ध या बड़े अभियान के समय इसका अधिकांश भाग केंद्रीय सरकार की सहायता के लिए भेज दिया जाता था।

प्रादेशिक शासक या राजक ही माल विभाग के भी अध्यक्ष होते थे। दानपत्रों में जिन अधिकारियों से दान की रक्का का अनुरोध किया जाता था उनमें इसका भी नाम रहता था। मौर्य शासन में इन्हें जू रज्जुक नाम दिया गया था, इससे भी इनका भूमि की पैमाइश या नाप छोल से संबंध प्रकट होता है। गाँवों की पैमाइश और भूमिकर का निर्धारण या नहर आदि के खूब खाने पर अन्य कारणों से उसके सशोधन का कार्य इन्हीं के पर्यवेक्षण में होता था।

साम्राट् अशोक ने अपने रज्जुकों को दंड-समता के लिए जो आदेश दिया था^२ उससे विदित होता है कि इन्हें बापदान का भी अधिकार था। समवत अपने प्रदेश के ये सर्वोच्च न्यायाधिकारी होते थे।

विभिन्न काल और शासन में विषयपति के मातहत कर्मचारियों की नियुक्ति के अधिकार भी कम या अधिक होते थे। मौर्य काल में अधिकार अधिक थे। गुप्त शासन में इन्हें कभी कभी जिले के कर्मचारियों की नियुक्ति का अधिकार रहता था^३ पर कभी कभी यह कार्य स्वयं सम्राट् भी करते पाये जाते हैं। राष्ट्रकूट राज्य में तो जिले के कमचारी ही नहीं सखीठदार तक की नियुक्ति भी सम्राट् ही करते थे^४।

हम देख चुके हैं कि ऐतिहासिक युग में पंक्षीय सरकार की राजधानी में कोई केंद्रीय समिति या लोकसभा न होती थी। आगे १२ वें अध्याय में दिखाया जायगा कि प्राचीन युग में ग्राम पंचायतें बराबर कार्य करती रहीं और इन्हें काफी अधिकार भी प्राप्त थे। यह करना बड़ा कठिन है कि मुक्तियों या कमिश्नरियों के केंद्र में भी इस प्रकार की पंचायतें थीं या नहीं। ग्राम पंचायत क सदस्यों की पदवी महत्तर थी। दानपत्रों में उल्लिखित अधिकारियों में 'राष्ट्रमहसर' का भी नाम है^५, कभी कभी इनके अधिकारियों का भी उल्लेख किया गया है^६।

१ राष्ट्रकूटों का इतिहास पृ १०४-१।

२ स्वम लेख सं ४। ३ एचि इति १५ पृ १३०।

४ राष्ट्रकूटों का इतिहास, पृ १०९।

५ एचि इति २० पृ ११९ (धानदेम में राष्ट्रकूटों के शासन में)

६ " " १९ पृ १३० (मालवा में कछुचुरि शासन में)

फिर भी निश्चय नहीं कि मुक्तिपति या राष्ट्रपति को परामर्श या सहायता देने के लिए राष्ट्रमहत्त्वे की कोई नियमित परिपद होती थी या नहीं। इनका उल्लेख केवल दो दानपत्रों में मिलता है अतः इनके बड़ पर कोई धारणा नहीं कायम की जा सकती। संभव है कि राष्ट्रमहत्त्वर किसी लोक सभा के सदस्य न होकर प्रदेश के प्रमुख नागरिक ही रहे हों। पर बिना अधिक प्रमाण मिले इस सच में कोई निश्चय नहीं किया जा सकता।

बिडे का शासन

प्राचीन काल के विषय साधारणतः आसकल के बिडे के बराबर होते थे, इनमें एक हवार से दो हवार ग्राम तक रहते थे। इसकी सन्धी प्रारम्भिक सदियों में काठियावाड़ में इसे आहरणी तथा मध्यप्रान्त, अंध्र और तामिल देश में राष्ट्र कहते थे। विषय का शासक मौर्य काल में विषयपति या विषयाध्यक्ष कहा जाता था, इसका उल्लेख अशोक के लेखों में रजुक के बाद ही हुआ है और उसकी मूर्ति इसे भी दीरे पर खाने को कहा गया है। स्मृतिवियों में उल्लिखित सहस्राधिपत् अर्थात् सहस्र ग्रामोंका शासक भी समवत यही अधिकारी है। तामिल देश का नाडू बिडे से कुछ छोटा होता था पर इसके शासक का पद और अधिकार समवत विषयपति के ही बराबर थे।

आधुनिक कलेक्टर की मूर्ति विषयपति का काम बिडे में शान्ति सुव्यवस्था रखना और मालगुजारी तथा अन्य करों की वसूल करना था। इनके मातहत बहुत से कर्मचारी रहते थे। बहुसंख्यक दानपत्रों में जिन कुछ आधुनिक, नियुक्त और व्यापृत नामधारी कर्मचारियों से दान में बाधा न खाने का अनुरोध किया गया है, वे सब समवत मालविभारक ही मातहत कर्मचारी थे। मौर्य काल में इनमें से कुछ गोप और गुप्त युग के बाद के गुजरात में प्रुष नाम से संबोधित किये जाते थे।

शान्ति और सुव्यवस्था स्थापनाय विषयपति के अधीन छोटा सैन्य दल भी रहता था। दंडनायक, जिनका नाम लेखा और मुद्राओं में बहुत आया है,

१ पवि इति १६ पृ १८, २६ पृ २६१, इति ऐति. ५ पृ १११।

२ मनु ७ १११ विष्णु ३, ७-१०।

३ का इ इ ३ पृ १६२, इति ऐति १३ पृ १५।

४ अथशास्त्र, भाग २, अध्याय ३६।

५ अर् ६ इ, ३ पृ १०५।

समस्त जिलों में स्थित इन टुकड़ियों के नायक होते थे। दृढपाशिक और चोरोदरगिक आदि पुलिस अधिकारी भी समस्त विषयपतियों के अर्थात् काम करते थे। घागिल्य, उद्योग जगल आदि अन्य विभागों के जिले के कर्मचारी विषयपति के अनुशासन में थे या नहीं इसका पता नहीं। विषयपतियों को न्याय का अधिकार था या नहीं यह भी विदित नहीं। समस्त है कि ये जिले की अदालतों के अध्यक्ष रहे हैं।

कम से कम गुप्त काल में तो अथवा ही जिलों के शासन में जनता का काफी हाथ रहता था। प्रथम (मुख्य) महाजन, प्रथम व्यवसायी, प्रथम शिल्पकार और प्रथम कायस्थ या लेखक उस परिषद् के प्रमुख सदस्य थे जो २ वीं सदी ई० में बंगाल के 'कोटिबर्ष' के विषयपति को शासनकार्य में सहायता देती थी। परंतु इससे यह न समझ लेना चाहिये कि जिले के शासन में जनपतियों की ही प्रधानता रहती थी। ये तो केवल परिषद् के प्रमुख सदस्य थे, इनके अतिरिक्त और भी बहुत से सदस्य इसमें थे। 'फरीदपुर ताम्रपत्र' से विदित होता है कि परिषद् में २० सदस्य थे इनमें से कुछ कुलस्वामी और शुभदेव जैसे ब्राह्मण थे और कुछ घोषचंद्र और गणचंद्र आदि क्षत्रिय वैश्य आदि अन्य जातियों के थे। यह परिषद् केवल जिले के केंद्र के ही शासन में योग देती थी अथवा जिले के अंतर्गत सभी इलाकों के शासन में इसका ठीक पता नहीं। संभवतः पूरा जिला इसके कार्य क्षेत्र में था।

दुर्भाग्यवश हमें यह विदित नहीं कि जिले की परिषद् के सदस्यों का चुनाव या नियुक्ति किस प्रकार होती थी। व्यापारी, महाजन या लेखक वर्ग के सदस्य तो शैशु उनके नाम प्रथम क्षेत्रीय, प्रथम कायस्थ आदि से विदित है उनके व्यवसाय संघ या निगम के अध्यक्ष ही होते थे। घोषचंद्र भी अथवा ही अपने अपने वर्ग या पेशे के प्रमुख वयोवृद्ध, उदात्तचरित और लोकप्रिय व्यक्ति होते रहे होंगे, बिनाका बिलासमा में अंतर्भाव करना उचित समझती थी। संभवतः इस परिषद् में नगरवालों का ही प्राधान्य रहता था यद्यपि दो चार सदस्य देहाती क्षेत्रों के भी रहते होंगे।

गुप्तकाल के पूर्व या बाद के जिले पंचायत का विशेष विवरण नहीं मिलता। पर आग्नेय के १ टीं शताब्दी के विष्णुजयदी लेख^१ और २ वीं सदी के एक गुजरात के राभकृत लेख में^२ विषयमहेश्वर या जिला पंचायत के

१ इति पृष्ठ १६१२ पृ ३३२ सं ।

२ ज आ दि रि सो, भाग १, पृ २०। ३ पृ इति, १ पृ २२।

सदस्यों का उल्लेख किया गया है। इससे अनुमान किया जा सकता है कि गुप्तकालीन कोटिबंध विषय परिषद् की मांति बाद में भी बिजा पंचायतें कार्य कर रही थीं।

गुप्त कालमें बिजे का शासन बड़ा सुसघटित था। पुस्तपाठ की अभ्युत्था में इसके लेख-पत्र कार्यालय में सुरक्षित रहते थे, इनमें बिलेकी सब भूमि-लेख, परतो और ऊपर तथा मकान की जमीन का पूरा और ठीक विवरण दर्ज रहता था। ऊपर भूमिके, बिरेका स्वामी राज्य होता था, ऋय विक्रय में भी बिजा पंचायत की सहमति जरूरी थी। कुछ भूमिदानपत्रों पर बिलेके शासन की मुद्राएँ भी अंकित पायी गयी हैं^१। नालदा में प्राप्त राजगृह और गया विषयों की मुद्राओं से शत होता है कि बिले से बाहर के व्यक्तियों से जो पत्र व्यवहार होता था, उसपर बिलेकी सरकारी मुहर लगती थी^२। सब काम नियमित दग पर किया जाता था। यहां तक कि धार्मिक कार्य में दान देने के लिए भूमि खरीदने की आवश्यकता पड़ने पर स्वयं विषयपति को भी बिजा पंचायत के सामने उपस्थित होकर उसकी अनुमति प्राप्त करनी पड़ती थी^३।

तहसील शासन

बिजा या विषय और ग्राम के बीच में भी कुछ शासन विभाग रहते थे जिनका स्वरूप और आकार समय के अनुसार बदलता रहता था। मनुस्मृतिस मत है कि शासनसुविधा के लिए १० गांवों का एक वृन्द या गुट (छोटा शासन विभाग) होना चाहिये और ऐसे १० वृन्दों या १०० ग्रामों का एक मण्डल, जो ब्राह्मण के तहसील या तालुके के बराबर होता है। जिले में १ हजार गांव अर्थात् १० तहसीलें होनी चाहिये। महाभारत ग्रामों के समूहीकरण की इस दायमिक प्रणाली को बदलकर २० और ३० ग्रामों का समूह बनाता है^४। तरकीब लेखों से भी शत होता है कि कुछ प्रांतोंमें इसी प्रकार की प्रणाली का अनुकरण किया जाता था। आठवीं और नौवीं सदा में हैदराबाद रियासत में पैठाग जिलेमें बन्नुभाल और हरद १० ग्रामों के, गुजरात में कपटवागिज्य

१ दि ऐंति १६१० पृ. १९५, ६ २७८।

२ अ स रि, १९१३-१४।

३ एवि इति २१ पृ. ५७।

४ ७, ११५, विष्णु ३।

५ १२-८०, ३ से।

और बटपदक विषयों में सिद्धरि और सारकच्छ १२ ग्रामों के, और कर्नाटक म
पुरिगेरि विषय में सेवती ३० ग्रामों के समूह शासन-केन्द्र थे^१। ५ वीं
शताब्दी में वाकाटक राज्य में प्रवेशरवर मडल २६ ग्रामों का समूह था^२।
११ वीं और १२ वीं शताब्दी में राजपूताना, गुजरात और बुंदेलखंड में क्रमशः
तनुकूप घडहडिका और लच्छेण्ड १२ ग्रामों के समूह थे^३। इसी कालमें मालवा में
यायपदक समूह में १७, मरफाका समूह में ३२ और मरलेटक समूहमें ६३^४
ग्राम थे। ८४ और १२६ ग्रामों के समूहों के भी उल्लेख प्राप्त हैं^५। इनका
नामकरण प्रायः उसी क्षेत्र में स्थित किसी प्रमुख कस्बे के नाम पर होता था।
इनको जिला विभाग कहना उचित होगा।

उपरि निर्दिष्ट प्रकार के कई ग्राम समूहों को मिलाकर आधुनिक तहसील या
तालुका के बराबर का शासनघटक बनता था जिसे विभिन्न प्रांतों में
पाठक, पेट, रचली भुक्ति आदि विविध नामों से सम्बोधित किया जाता था।
२०० ग्रामों के लक्षणांक और ४०० ग्रामों के द्रोणमुख^६ भी विषय के ही उप
विभाग थे, जो आधुनिक तहसीलों के करीब करीब बराबर होते थे। केंद्रीय
सरकार को ओर से इनके शासन के लिए आधुनिक तहसीलदार या माम
सतदार जैसा कोई अधिकारी नियुक्त किया जाता था। अपनी हदमें उसके
अधिकार भी विषय पति के ही समान होते थे।

केंद्रीय सरकार द्वारा नियुक्त किये तहसीलदार आनुषंगिक करमाहकों
(मालगुजारी) को सहायता से कार्य करते थे। कमसे कम दक्षिण में तो ऐसी ही
स्थिति थी। ये कर्नाटक में नादगायुड^७ और महाराष्ट्र में देशग्रामजूट कहे
जाते थे। मराठा युग के देशपडि, सरदेशपाडे और देशमुख इन्हों की परंपरा
में थे। उत्तर भारत में इस प्रकार के आनुषंगिक कर्मचारी होते थे या नहीं,
यह शक नहीं।

१ राष्ट्रपूटों का इतिहास पृ १३८।

२ एचि इति २४ पृ २१४।

३ पडी १ पृ १०६। इचि एचि ६ पृ १९३४। एचि ४ पृ १५०।

४ एचि ६, २८ प ३२२ पडी, ३ पृ ४८।

५ पडी १ पृ ३१७, इचि ऐ० १६ पृ ३५०।

६ अथ शासन, २, अध्याय १।

७ राष्ट्रपूटों का इतिहास, पृ १०८-८०।

इन ग्रामसभों के अधिकारियों के साथ लोकप्रिय संस्थाएँ या पंचायतें रहती थीं या नहीं इसका अभी विचार करना है। यह दिखाया जा चुका है कि जिले में इस प्रकार की संस्थाएँ होती थीं, और अगले अध्याय में यह भी दिखाया जायगा कि ऐसी संस्थाएँ ग्राम शासन व्यवस्था की महत्वपूर्ण अंग थीं। इसलिए यह श्रमभव नहीं कि तालुको आदि छोटे शासन विभागों में भी इस प्रकार की संस्थाएँ रही हों। किंतु चोल कालमें केवल तामिल देशमें इस संस्था के अस्तित्व के निश्चित प्रमाण उपलब्ध हैं। इनके घटन की प्रणाली पूरी तरह विदित नहीं है, फिर भी (Leyden) 'लेडेन' के दानपत्र से ऐसा अनुमान होता है कि नाहू के अंतर्गत रहने वाले ग्रामों के प्रतिनिधि इस संस्था में उपस्थित रहते थे। नाहू पंचायतें मालगुजारी के बशोवत्त, और भूमि के वर्गीकरण में सक्रिय भाग लेती थीं। दानपत्रोंमें शासक गण इन संस्थाओं से अनुरोध करते थे कि वे भविष्य में उनके भूमि या आमदान में हस्ताक्षेप न करें^१। अकालादि के अवशरो पर नाहू पंचायतें लगान में छूट प्राप्त करने की भी व्यवस्था करती थीं^२।

ग्राम पंचायतों की भांति नाहू पंचायतें अपनी ओर से दान भी देती थीं और जनता द्वारा प्रदत्त संपत्ति अथवा निधि की व्यवस्था भी करती थीं। ऐसे भी बहुत से उदाहरण मिले हैं जब संयोगवश किसी के द्वारा किसी की मृत्यु हो जाने पर नाहू पंचायतों ने निणय किया है कि उक्त घटना हत्या नहीं दुर्घटना है, और अमियुक्त को प्रायश्चित्त स्वरूप स्थानीय देवाल्लय में नहादीप चलाने की व्यवस्था करने का आदेश दिया^३।

शासन का अंतिम और सबसे महत्वपूर्ण सोपान ग्राम था। इस विषय पर अगले अध्याय में विचार किया जायगा। पुर या नगर की शासन-व्यवस्था पर विचार करके प्रस्तुत अध्याय पूरा किया जायगा।

पुर-शासन

आधुनिक काल के ध्वंसे ऐसे महानगरों की शासन-व्यवस्था और प्रांतों के छोटे-मोटे नगरों की व्यवस्था में महान् अंतर रहता है। यद्यपि ध्वंस कारपरिधान और किसी छोटे शहर के म्युनिसिपल सभ्यन में कुछ समान विद्वांत भी अवश्य

१ सी इ ए रि, सप्टा ३२६।

२ ,, सन १६१६ स ५५६।

३ ,, सन १६२६ स २१७ और सन १६१२, स ४११।

। फिर भी पहिली संस्था का कार्यक्षेत्र दूसरी से कहीं अधिक विस्तृत है और उसके लिए अधिक उपसमितियों की भी आवश्यकता पड़ती है। प्राचीन भारत में भी ऐसी ही स्थिति थी।

वैदिक काल के नगरों और उनकी व्यवस्था के बारे में बहुत कम जानकारी उपलब्ध है। वैदिक सम्प्रदाय मुख्यतः ग्रामीण थी और पुर या नगर का उसमें कोई अधिक महत्व नहीं था। परवर्ती हिता और शासन-मयों के काल के भी नगरों के बारे में बहुत ही कम बात है।

पर ऐतिहासिक काल में आनेपर सिकंदर के आक्रमण के समय पञ्जाब नगरों और पुरों से परिपूर्ण दिखायी देता है। इनमें से अधिकारि शासन में नायक थे और अपनी नगर परिषदों द्वारा अपना शासन प्रबंध करते थे। इन परिषदों के सभ्यता का वर्णन नहीं प्राप्त होता है, समस्त नगरों के षोडश और प्रतिष्ठित नेताओं का एक मकार के सर्व सम्मति से उसमें अगर्भाव हो जाता था।

गुप्तकाल से साधारण नगर और पुरों की शासन व्यवस्था का विस्तृत ब्यवस्था उपलब्ध होने लगता है। केंद्रीय सरकार द्वारा नियुक्त पुरपाल पुर शासन का प्रधान होता था। यदि २ बिले का केंद्र हुआ तो वही बिलेके शासक का भी कार्य करता था। यदि पुर दुर्ग हुआ तो इसमें कोटपाल नामक केंद्रीय सरकार का एक और अधिकारी रहता था, जि के मातहत कई नायक रहते थे। प्रायः पुरपाल स्वयं ही नानायक होते थे, जैसे मंत्री और बिलेके शासक हुआ करते थे। यथा, कर्नाटक के सवदुर नामक पुरे का पुरपाल कर्नाट राज्यकूट सम्राट् तृतीय शृण्ण के अग्रशर्का में थे थे। अगदेकमस्त के शासनकाल में बादामी के सयुक्त पुरपाल महादेव और पातालदेव दोनों ही ईडनायक थे। कभी कभी ऐसे विद्वानों की ब्रेणो में से भी जो पददर्शन ऐसे कठिन विषयों में भी दिलचस्पी रखते थे पुरपाल चुने जाते थे। सम्व है कि ये उन दुर्लभ ध्यक्षियों की कोटि के रहे हों जिनमें राज और राज दोनो का समग होता है।

पुरपाल को शासन कार्य में मदद देने के लिए गोटी पचकुल या चौकदि

१ सन ८७५ ई में ग्वालियर में यही स्थिति थी, पृष्ठ १ पृ १५४।

२ इति पृष्ठि. ११ पृ २५८।

३ यही, १२ पृ १५।

४ पृष्ठि. १ पृ १४।

आदि विभिन्न नामों से निर्दिष्ट एक गैरसरकारी समिति भी रहती थी। इसमें सभी श्रेणी और वृत्तियों के प्रतिनिधि रहते थे। कमी कमी पुर विभिन्न इलकों में बाँट दिया जाता था और इलके या बाँड से इसमें प्रतिनिधि भेजे जाते थे। यथा राजपूताने के सत्तोप नगर में आठ 'वादा' (आधुनिक बाँड) थे, और प्रत्येक से दो प्रतिनिधि भिजे जाते थे^१। प्रतिनिधियों के चुनाव की प्रणाली विदित नहीं। समष्टि लोक प्रतिष्ठित व्यक्ति इनमें भिजे जाते थे।

पंचकुल में पाँच ही नहीं अधिक सदस्य भी रहते थे जो नगर के विभिन्न 'वादों' का प्रतिनिधित्व करते थे। इस सत्पा की कार्यकारिणी समिति भी होती थी, जिसके सदस्य प्रतीहार काठोन राजपूताना और मध्यभारत में 'वार' नाम से संबोधित किये जाते थे^२। यों तो यह नाम विचित्र सा जान पड़ता है, पर यह इस बात का सूचक है कि कार्यकारिणी समिति के सदस्य बारी बारी से बदला करते थे। गुजरात में भीममाल से प्राप्त ११ वीं सदी के एक लेखमें वर्तमान वष के "वारिक" का उल्लेख है^३। इससे प्रतीत होता है कि उक्त पुरमें प्रतिवष कार्यकारिणी समिति का चुनाव होता था। राजपूताना के सिपदोनि पुरी में जो व्यक्ति सन् १६७ इ० में वारिक' थे वही सन् १६९ में भी थे^४। इससे प्रतीत होता है कि कार्यकारिणी की काय अवधि यहा अधिक थी।

वारिकों की सख्या प्रत्येक नगर में भिन्न भिन्न रहा करती थी। सिपदोनि में दो वारिक थे और ग्वालियर में तीन। इनका काम करों की घसूलो, सावधानिक बनका लेन देन, बर्मा^५ निधियों और सावधानिक कार्यों की व्यवस्था आदि नगर जीवन संबंधी सभी विषयों का प्रबंध करना था।

'वारिकों' का कार्यालय रहता था, और उनको मदद देनेके लिए स्थायी वेतनधारी कर्मचारी रहते थे। कार्यालय राजपूताना में 'स्थान' कहा जाता था और यहा महारक क सब लेख पत्र सुरक्षित रहते थे^६। यथा वष पेहोमा नगरी क अश्वव्यवसाहियों ने एक बर्मा कार्य के लिए स्वेच्छा से चदा देन का निश्चय किया, तो इस निश्चय की एक प्रति नगर के 'स्थान' में रख दी गयी ताकि

१ वही।

२ पृ ६६, १ पृ ११७; १७३-१७९

३ वर्तमानवषवारिकजाग पत्र डॉ गें १ पृ ३३।

४ पृ ६६। पृ १७३-७६।

५ लिखितस्थानानुसारेण कार्यालयपदाहिया। पृ ६६ १-१७३-७६।

भविष्य में इन्हीं के अनुसार चर्चा एकत्र किया जाय। नगर समिति के लेख पत्रों की देखरेख और पत्र-परिहार के लिए 'करगिक' नामक एक स्थायी कर्मचारी होता था। समिति के निर्देशानुसार यही महत्त्व के पत्रादि लिखता था। इसके मातहत अनेक कारखाने रहे होंगे। 'कौस्तिक' नामक कर्मचारी बाजार से कर उगाहता था, जो पुर समिति की आय का मुख्य भाग होता था। कभी कभी केंद्रीय सरकार का कर भी उसकी ओरसे समिति उगाह देती थी, यथा गुजरात में 'बाहुलोदा' पुरी का यात्रा कर जिसकी रकम लाखों तक पहुँचती थी, केंद्रीय सरकार की ओरसे नगर समिति ही उगाहा करती थी^१।

अभी तक जो उदाहरण दिये गये हैं वे सब गुजरात और राजपूताना के ही पुरों के हैं, इससे यह न समझ लेना चाहिये कि अन्यत्र इस प्रकार की व्यवस्था थी ही नहीं। २ वीं शताब्दी ई. में महाराष्ट्र में नासिक की भी 'नगरसभा' (नगर सभा) थी, भूमि के मयविक्रय सबकी सब व्यवहार और लेख पत्र इसके कार्यालय में दख किये जाते थे^२। जिलेके शासन सभी प्रकार में जगल के फौटिषर्य की समिति का उल्लेख किया जा चुका है। कोकण के गुणपुर में पुरवाल की सहायता के लिए एक समिति थी जिसमें १ प्राज्ञ १ व्यापारी और २ महाजन सदस्य थे^३। राष्ट्रकूट और चाळुक्य शासन कालमें कर्नाटक की चेन्नोळ पुरी में बराबर एक समिति बतमान रही। इसी प्रांत में कुल्द पुरी ५ गावों में विभाजित थी, राजपूताने की खलोप पुरी की भांति यह विभाजन भी समभवतः समिति के प्रतिनिधि चुनने के हेतु था, यद्यपि इस समय का ठरकीर्ण लेख अपूर्ण होने के कारण हम निश्चयपूर्वक कुछ नहीं कह सकते। अस्तु, प्राचीन भारतीय शासन-व्यवस्था में नगर समितियों का भी निश्चित और महत्त्वपूर्ण स्थान था।

३ वीं और ४ वीं शताब्दी ई० पू० के पाटलिपुत्र नगर की व्यवस्था का वर्णन करके यह अध्याय समाप्त किया जायगा। साम्राज्य की राजधानी होने और देश विदेश के व्यक्तियों से परिपूर्ण रहने के कारण इसकी व्यवस्था साधारण से कुछ भिन्न थी, पर इसका सामान्य स्वरूप यही था जो साधारण नगर समितियों का था। पाटलिपुत्र नगर समिति में ३० सदस्य थे, और यह ६६

१ प्रथम चिन्तामणि पृ. ८४।

२ पृ. ३७ नासिक सिंहालय।

३ पृ. २६, २७, २८।

सदस्यों की ५ उपसमितियों में विभाजित थी। इनमें से एक उपसमिति जो विदेशियों की देखरेख और उनकी गतिविधि पर दृष्टि रखती थी, अन्य बड़े नगरों और पत्तनों (बंदरगाहों) में भी, जहाँ विदेशी अधिक सख्या में रहते थे, रही होगी। दूसरी समिति का उल्लेख, जो काम और मरण का ठीक ठीक विवरण रखनी थी, स्मृतियों या उत्कीर्ण पत्थरों में कहीं भी नहीं पाया जाता है। सम्भवत यह मौर्य शासन की ही मौलिक योजना थी, जो बादमें लोकप्रिय न हो सकी। वस्तुओं के उतरादन की देखरेख करनेवाली तीसरी उपसमिति केवल श्रौद्योगिक नगरियों और पुरियों में ही रही होगी। चौथी और पाचवी उपसमितियाँ उचित मजदूरी से करती, बाजारों का निरीक्षण करती, शुद्ध और बिना मिजाबट के वस्तुओं के ही विक्रय का व्यवस्था करती तथा व्यापारियों से कर आदि वसूल करती थीं। ये कार्य तो प्राचीन काल की अभिक्रांश पुर और ग्राम समितियाँ करती रहीं। हावजनिक निर्माण समिति^१ का, जिसे तामिल देशमें उत्तान या सरोवर समिति कहा जाता था, यहाँ उल्लेख नहीं किया गया है। इसका कारण सम्भवत यह था कि साम्राज्य की राजधानी होने के कारण पाटलिपुत्र में इस विषय की व्यवस्था केंद्रीय राजकीय अधिकारी ही करते थे। उपर्युक्त उप समितियों में से किसी के द्वारा धर्मार्थ निधियों की व्यवस्था का उल्लेख भी नहीं मिलता, जो कार्य बादमें सभी पुर और ग्राम समितियाँ करती थीं। ऐसा कि अर्थशास्त्र में कहा गया है सम्भवत इस कार्यके लिए अलग ही कोई गैर सरकारी संस्था थी। यूनानी लेखक यह भी नहीं बताते कि पाटलिपुत्र की नगर-समिति और उपसमितियों का सघटन कैसा था, वे सरकारी थी या गैरसरकारी, निश्चित या नियोजित। साम्राज्य की राजधानी होने के कारण सम्भव है कि पाटलिपुत्र नगरी की विभिन्न समितियों में अथवा संघ में वर्गित, पण्य, शुल्क, नाप तोल आदि करने के अप्यक्ष आदि अनेक राज कर्मचारी भी रहे हों। परन्तु इस विषयमें कोई निश्चित प्रमाण उपलब्ध नहीं है। मातों और जिले के पुरों की समितियों में अभिक्रांश गैरसरकारी सदस्य रहते थे, यह पहले ही बताया जा चुका है।

ग्यारहवाँ अध्याय

ग्राम-शासन पद्धति

अति प्राचीन काल से ही भारत के ग्राम, शासन-व्यवस्था की झुरी रहे हैं। इनका महत्व ऐसे युग में और भी अधिक था जब यातायात के साधन मद्दगामी थे और कारखानों या दशों का नाम भी न था। प्राचीन भारत के जीवन में नगरों का स्थान नगण्य था। वैदिक मंत्रों में ग्रामों की समृद्धि की प्रार्थना बहुत की गयी है, पर नगरों या पुरों का शब्द ही कभी नाम लिया गया हो^१। आतक कथाओं में भी किसी प्रदेश की समृद्धि के वर्णन के प्रसंग में उसके समृद्ध ग्रामों की सरवा का तो बड़े गर्व से उल्लेख किया जाता है पर नगरों या पुरों का नाम भी नहीं लिया जाता। वैदिक काल के राज्य छोटे होते थे, इससे ग्रामों का महत्व और भी बढ़ गया था। बाद में राज्यों का विस्तार बढ़ने पर भी स्थिति में परिवर्तन न हुआ। कारण-बहुजन समाज प्रायः ग्राम निवासी होने के कारण ग्रामों का ही सर्वोपरि महत्व होना स्वाभाविक है। आधुनिक काल में गवर्नर शासन सचची प्रश्नों पर विचार करने के लिये कडकनों का सम्मेलन बुलाते हैं, प्राचीन काल में इसी कार्य के लिए विविधारी जैसे शासक ग्राम के मुखियों को बुलाते थे^२। इसमें कोई संदेह नहीं कि ग्राम ही देश के महत्व पूर्ण अंग और सामाजिक जीवन के केंद्र थे। राष्ट्र की सस्कृति, समृद्धि और शासन ठाहों पर निर्भर थे।

ग्राम का मुखिया

ग्राम का शासन ग्राम के मुखिया के ही निरीक्षण और निर्देश में चलता था। वेदों में इसे 'ग्रामणी' कहा गया है और आतक कथाओं में भी बराबर इसका उल्लेख मिलता है। अरशासक शासन-व्यवस्था में इसके महत्व पूरा स्थान का साक्षी है और ईसा की प्रथम सहस्राब्दी के प्रायः सभी उत्कीर्ण लेखों में इसका उल्लेख पाया जाता है। ईसवी सन की प्रारम्भिक सदियों में इसे

उत्तर भारत में^१ 'ग्रामिक' या 'ग्रामेयक' और तैलगदेश^२ में 'मुनुन्द' कहा जाता था और ६०० से १२०० ई के बीच महाराष्ट्र में 'ग्रामभूट' या 'पट्टकील', कर्नाटक में^३ 'गाउद' और युक्तप्रान्त में^४ 'महत्तक' या 'महंतक' कहा जाता था^५ ।

साधारणतः एक ग्राम के लिए एक ही मुखिया रहता था^६ । उनका पद आनुवंशिक था, पर सरकार को अधिकार था कि यदि उत्तराधिकारी अयोग्य हो तो उसी वंश के किसी अन्य व्यक्ति को मुखिया बना दे । साधारणतः यह प्राज्ञेतर जाति का ही होता था । वैदिक काल से ही वह ग्रामसेना का नायकत्व करता आया था अतः वह समस्त क्षत्रिय ही होता था, पर कभी कभी वैश्य भी इस पद का आर्कादी होता था और इसे प्राप्त भी कर लेता था^७ ।

मुखिया ही ग्राम शासन में सबसे महत्व का पद रहता था । उसके वर्ग के प्रतिनिधि को वैदिक काल के 'रिनियों' में स्थान मिलता था और जातक कथाओं में तो उसका वर्णन प्रायः ग्राम के राजा के अनुरूप ही हुआ है । ईसा की प्रथम सदृशाब्दी के उत्कीर्ण लेखों में वर्णित ग्राम अधिकारियों में

१ एचि. इ. १ पृ ३८७, इ. एं. २ पृ १५५, कॉ. इ. ३, २ पृ २५६

२ एचि. इ. ९ पृ २८, इ. एं., १८ पृ १६, एचि. इ., २ पृ ३५९

३ राष्ट्रकूटों का इतिहास, पृ १८३

४ इ. एं., १८ पृ. १५, १७ पृ. १०६-७

५ सरकारद्वारा जिन प्राज्ञियों या सेना के बहानों को ग्रामकर पाने का अधिकार मिलता था वे कभी कभी ग्रामभोक्तृ या ग्रामपति कहे जाते थे । मगर ग्राम का मुखिया उनसे अलग होता था ।

६ कभी कभी एक से अधिक मुखियों का भी उल्लेख मिलता है । कर्नाटक के कुछ ग्रामों में ६ और १२ मुखिया तक होते थे (राष्ट्रकूट इतिहास, पृ १८६-३०) । समस्त मुखिया वंश की सभी शाखाओं को सन्तुष्ट करने के लिए ऐसा किया जाता था, किंतु प्रायः हर शाखा को यारी यारी से मुखिया होने का अवसर देकर सब शाखाओं के अधिकारों की रक्षा की जाती थी ।

७ सैन्टि सं २, ५, ७७ से ज्ञात होता है कि महाराजाधी हर वैश्य का लक्ष्य 'ग्रामणी' पद ही होता था ।

उसका स्थान सर्व प्रथम है। गहड़वाल राजा किसी गाँव में भूमिदान करने के पहले उसके मुखिया से बहुधा राय लेते थे^१।

मुखिया का सबसे मुख्य कर्तव्य ग्राम की रक्षा करना था, वह ग्राम के स्वयंसेवक दल और पहरेदारों का नायक था^२। ब्राह्मणों की अपेक्षा प्राचीन काल में जीपन कहीं अधिक शक्तिपूर्ण था^३ और यातायात की कठिनाई के कारण डाकुओं के अचानक आक्रमण आदि के समय सरकार से शीघ्र सहायता भी न मिल सकती थी। अतः ग्रामवासियों को अपनी रक्षा स्वयं करनी पड़ती थी^४। ग्राम की रक्षा में ग्राम के मुखिया और स्वयंसेवक दल के सदस्यों के प्राण तक दे देने के उदाहरण बहुत मिलते हैं^५।

मुखिया का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य सरकारी करों की उगाहना था। जरूरी लेख पत्र उसी के संरक्षण में रहते थे और ग्राम पंचायत की मदद से वह वसूली का काम करता था। मुखिया ग्राम पंचायत का पदसिद्ध अध्यक्ष भी होता था और ग्राम संबंधी प्रश्नों पर विचार और काररवाई उसी के निर्देश में होती थी। उसे अपने काम के पारिश्रमिक स्वरूप करमुक्त (मापी) जमीन और अनाज आदि के रूप में उगाए जाने वाले कुछ छोटे मोटे करों की आमदनी मिलती थी।

मुखिया गाँवका सबसे प्रभावशाली व्यक्ति होता था। क्षत्रनीति का यह कथन बहुत यथार्थ है कि वह ग्रामवासियों के माता पिता के समान था^६। सरकार के प्रति उत्तरदायी होते हुए भी वह जनता का ही आदमी था और उनके हित की रक्षा के लिए सदा तत्पर रहता था। जनता के लिए भी वह उतना ही आवश्यक था जितना राज्य के लिए था।

ग्राम के कार्यालय में राज्य कर की वसूली और भूमि के मूल्य विक्रय या

१ पृष्ठ २, पृ ३२९-३३१।

२ प्रारम्भिक काल के लिए कुलावक और खरसज जातक देखिये, बाद के लिए देखिये—यथा स्वसै-येन सह ग्रामाध्यक्षादिसैय सर्वाण्यक्षरय भवति।—सांख्यतत्त्वकौमुदी पृ ५४ (हा संस्करण)

३ राष्ट्रकूटों का इतिहास पृ १३०-१।

४ अध्याय २ अध्याय १

५ सप्तशती ७-३१, पृष्ठ ६, भाग ८ सोराव न ४४६, इ एं, ७ पृ १०४, सी इ ए रि, १६२९ नं ४७६ और ७२३

६ २, ३३६।

स्वामित्व संबंधी सब लेख-पत्र रखे जाते थे। सरकार और जिले के अधिकारियों से होनेवाले पत्र व्यवहार और ग्रामपंचायत के निधियों की भी प्रतिलिपि रखना जरूरी था। यह सब काम गाँव का मुनीम करता था। उसका पद भी आनुवधिक या और पारिप्रमिक में उभे भी करमुक्त बनाने मिलती थी। तामिल देश में उसकी नियुक्ति ग्रामपंचायत द्वारा होती थी^१।

ग्राम के प्राय सभी सदृशग्राम ग्रामसभा को सदस्यता के अधिकारी थे। इस संबंध में उच्च भारत और प्रारंभिक काल के लिए स्पष्ट प्रमाण नहीं मिलते। फिर भी ऐसा दृष्टि होता है कि महाराष्ट्र में ग्रामसभा में गाँव का सब सदस्य रहते थे^२। इसमें भी संदेह नहीं कि कर्नाटक में और ६०० ई० से तामिल देश में भी यही श्रवस्था थी। कर्नाटक के बहुत से लेखों से विदित होता है कि ग्रामसभा के सदस्यों की संख्या,—जिनको वहाँ महाजन करते थे—कभी १०० कभी ४२०, कभी ५०० और कभी १००२ तक होती थी^३। इस बात के स्पष्ट प्रमाण हैं कि इनमें गाँव के सब सदस्य शामिल थे^४। तामिल देश में हुगो पीट कर सब ग्रामवासी सभा के लिए आमंत्रित किये जाते थे।

अस्तु, ग्राम के सब भिन्नेदार सदस्य ग्रामसभा के प्रारंभिक सदस्य होने के अधिकारी थे। यह उल्लेखनीय है कि विभिन्न प्रांतों में ग्राम सभा के सभासदों के लिये प्रयुक्त सब शब्दों का एक ही अर्थ 'गाँव के बड़े आदमी' होता है—यथा, सुक्त प्रांत में महत्तम, महाराष्ट्र में महत्तर, कर्नाटक में महाजन और तामिल देश में वेदमकाळ सबका एक ही अर्थ है।

इतनी बड़ी संख्या में होने के कारण ग्राम महाजन प्राय के प्रबंध के लिए अपर्याप्त ही किसी कार्यकारी समिति या परिषद से काम लते रहे होंगे। अतः हमें इसके संघटन पर विचार करना है।

आतकों से शांत होता है कि न तो मुखिया और न ग्राम का मुनीम ग्राम प्रबंध में मनमाना कर सकता था। उन दोनों को ग्रामदुर्जों को राय के अनुसार चढना पड़ता था। ये ग्रामदुर्ज प्रारंभिक काल से ही एक प्रकार की

१ कभी कभी पंचायत प्रतियर्थ उसी मुनीम को पुनर्निर्णयित कर देनी थी, सी इ ए रि १२३९, सं ३२

२ एचि इ, १४ पृ १५०।

३ इचि पेंचि ४ पृ २०४, एचि इ ४ पृ २७४, १२ पृ ३२-४

४ मास्जेकर, राष्ट्रदुर्जों का इतिहास पृ १३६-२०१।

गैर सरकारी समिति के रूप में कार्य करते थे। यह दिखाया जा चुका है कि वैदिक युग की सभा ग्राम पचायत या परिषद के साथ साथ सामाजिक गोष्ठी का भी कार्य करती थी। इसमें बैठकर सदस्य गण सामाजिक चर्चा भी करते, खेल आदि खेलते तथा साथ ही ग्राम प्रबंध संबंधी कार्य भी निपटते थे^१। बातों से शान होता है कि ग्राम व्यवस्था ग्रामवाले स्वयं ही करते थे^२। इनमें इस कार्य के लिए किसी स्थायी समिति या संस्थाके होने का कोई उल्लेख नहीं है। काम करने का भार मुलिया पर ही था, पर यदि उसका कोई कार्य रीति विरुद्ध होता या तो ग्राम वृद्ध उसकी गन्ती बताकर भूल सुधार देते थे^३। मौर्य युग में ग्राम संस्था सार्वजनिक प्रमोदजनक और उपयोगी कार्यों की व्यवस्था करती थी, गाँववालों का आवस का हागदा ले किया करती थी और नाबालिगों की सपत्ति का संरक्षण करती थी^४। परन्तु इस काल में किसी कार्यकारी परिषद् का विकास न हो पाया था क्योंकि ग्रामशासन विश्वस्त (trustee) रूप से कार्य करनेवालों में ग्राम वृद्धों का उल्लेख करता है, किसी समिति^५ या उपसमिति का नहीं।

गुप्त काल में कम से कम कुछ प्रांतों में तो ग्राम समितियों का विकास हो चुका था। मध्य भारत में इन्हें 'पंचमण्डली' और बिहार में 'ग्राम-जानपद' कहते थे। नालंदा में विभिन्न ग्राम जानपदों की अनेक मुद्राएँ मिली हैं जिससे ज्ञात होता है कि ग्राम जानपदों द्वारा नालंदा के अधिकारियों को जो पत्रादि भेजे जाते थे उन सब पर उनकी मुहर रहती थी^६। यह निश्चितता है कि बिहार में ग्राम जानपद नियमित संस्थाओं का रूप धारण कर चुकी थीं जिनकी नियमित बैठकें हुआ करती थीं और जिनके निगम या व्यवस्था सुहर लगाकर बाहरीयों को प्रेषित किये जाते थे।

१ देवी पीढ़ी अध्याय ७, पृ १७४

२ कुणाल भावक

३ वानाथ भावक। यहाँ मुलिया मंदिरा देवने और जानवरो के काटे जाने की निवेदाशा प्राप्त होता है, जब गाँववाले यह समझते हैं कि वे गाँव की पुराना मचाएँ थीं।

४ अथशास्त्र ३, अध्याय १०।

५ प्रयोजकसमितिने ग्रामवृद्धेषु रथापदिरवा, ३, अध्याय १२।

६ ए. ए. ए. ६६, पृ ४२ से ध्याते।

पल्लव^३ और वाकाटक^२ राज्य में (२२०-२५० ई) 'महत्तर' नाम धारण करनेवाले ग्रामवृद्ध 'ग्राम का शासन कार्य कर रहे थे, पर यह बात नहीं कि किसी समिति का विनाश हो चुका था या नहीं। परन्तु गुजरात और दक्खन^४ के उत्कीर्ण लेखों से पता चलता है कि ६०० ई० के लगभग 'ग्राम वृद्ध' अपनी एक कार्यकारिणी समिति सघटित कर चुके थे जिसे 'महत्तराधि कारिण' या 'अधिकारिमहत्तरा' कहा जाता था। राजभूताने में प्राप्त लेखों से भी ऐसी ही स्थिति का पता चलता है, यहाँ कार्यकारिणी समिति 'पचकुल'^५ नाम से प्रसिद्ध थी और 'महत्त'^६ नाम से। अभिहित एक मुखिया की अध्यक्षता में कार्य करते थे। निःसंदेह यह बड़ी महत्त्वपूर्ण समस्या थी क्योंकि राजकुल के दानों की सूचना भी इसकी बैठकों में दी जानी आवश्यक थी^७। गण्डवार लेखों में भी 'महत्तर' या 'महत्तम'^८ का उल्लेख मिलता है पर उनकी कोई नियमित समिति सघटित हो पायी थी या नहीं इसका पता नहीं चलता।

चोल राजवंश के (९००-१३०० ई०) लेखों से तामिल देश में ग्राम समा और उसकी 'समिति' के कार्यों का अधिक विस्तृत विवरण उपलब्ध होता है^९। साधारण ग्रामों की ग्रामसमा 'उर' और अप्रहार ग्रामों की जहाँ अधिकतर विद्वान् मासण रहते थे, 'समा' कही जाती थी। कभी कभी

१ पृ ७, पृ १३५।

२ पृ ६ ३६, पृ १०२।

३ सर्वानेव राजसामा^३ ग्राममहत्तराधिकारिकान् । इ पें ३३ पृ ७७
सर्वानेव राष्ट्रपति ग्रामवृद्धापुष्कनियुक्तकाविकारिकमहत्तरादीन् । इति
पेंटि, १३ पृ १२। देखिये, भल्लदेकर, 'विश्वेन कम्प्यूनिगेज इन वेल्स
इण्डिया' पृ २०-२१।

४ पृ ६ ११ पृ ५८। मों गों १ १ पृ ४७४-५।

५ पृ ११ पृ ५९।

६ वही ११ पृ ४९-५०।

७ ई पें, १८, ३४-५, पृ ६, ३ १६६-७।

८ देखिये—ए नीटकठ शास्त्री, कदि चोल, अण्णाय १८ बीर 'रुद्राज इन
चोल इस्त्री पेंड पृष्ठमिन्स्ट्रैरा' पृ ७३-१६३। तथा एल के मर्यादा-
'पेंडमिन्स्ट्रैटिव इस्त्रीयूयान इन साठय इण्डिया', अण्णाय ५।

दोनो प्रकार की सदस्यों एक ही ग्राम में पायी जाती हैं। सम्भवत ऐसा सब होता था जब नयी ब्राह्मण पत्नी छोटी होती थी^१। शैला कि पहले कहा जा चुका है ग्रामसभा के सदस्य सभी गृहस्थ होते थे। इसके अधिकेशन की सूचना हुग्गी पिटवाकर ही जाती थी^२। इसका एक प्रधान कार्य कार्यकारिणी समिति या पंचायत का चुनाव था। 'ठर' में एकत्र सब ग्रामवासियों की राय से यह चुनाव होता था^३। पर इसकी प्रणाली सात नहीं। स्वीकृति सम्भवत मौखिक रूप में ही ही जाती थी, और प्रतिष्ठित व्यक्तियों का कहना माना जाता था। कार्यकारिणी का नाम 'शासक गणम्' (शासक समिति) था, मगर इसके सदस्यों की संख्या विदित नहीं है।

ग्रामसभा और इसकी कार्यकारिणी का सबसे अच्छा और विस्तृत विवरण 'अमरहार' ग्रामों के बारे में मिलता है। इनके निवासी अधिकतर विद्वान ब्राह्मण होते थे, जो समाज के सबसे सुसंस्कृत और शिक्षित वर्ग थे। इनमें से कुछ ने ग्रामसभा की कार्यकारिणी या पंचायत क विधान का विस्तृत विवरण देकर इतिहास का बड़ा ही उपकार किया है। सबसे अच्छा और पूरा विवरण ठपर मेरूर ग्राम के प्रसिद्ध लेखों से मिलता है। यह ग्राम चिंगलीपत जिले में आयलन परिवर्तित 'उत्तर मल्दूर' नाम से अभी तक नियमान है^४।

इस ग्राम का शासनकार्य ग्रामसभा की पाँच उपसमितियों द्वारा होता था। सब सदस्य अवैतनिक कार्य करते थे और उनका कार्य-काल एक साल था। अनुचित कार्य करने पर वे बीच में भी हटाये जा सकते थे। ग्राम के प्रत्येक योग्य निवासी को काम करने का अवसर देने के लिए यह नियम बनाया गया था कि एक बार किसी उपसमिति में रह चुकने पर पुन तीन वर्ष तक उस व्यक्ति का उस उपसमितियों में अंतर्भाव न हो। दुष्परिण और सार्वजनिक धन का दुरुपयोग करनेवाला व्यक्ति या उसका निकट संबंधी सदस्यता के अधि

१ विष्णेश्वर में पढ़ी स्थिति थी (सौ ६ ए रि, १९१४ ई स ११२ और १२३) और तिरेश्वर में भी (सौ ६ ए रि, १९१७ स २०२, २१६)
 २ सौ ६ ए रि, १९२१-सं ५२३, १८६६ स ५३, १९१४ स ७२, और १९१७ स १०६।

३ सौ ६ ए रि, १९३३ ई स ५६।

४ इन लेखों के मूळ के लिए देखिये, क ए एन शास्त्री, एडजीएन हा चोल हिस्ट्री तथा अ स रि, १९०२।

कार से वचित कर दिये जाते थे। सबसियों को भी दक्षित करने का उद्देश्य इस कार्य की गर्वनीयता पर धोर देना था। सदस्य न तो बहुत कम वय के होने चाहिये न बहुत अधिक वय के, उनकी अवस्था ३५ के ऊपर पर ७० के नीचे होनी आवश्यक थी। सदस्यता के लिए इतने प्रतिबन्धों के अतिरिक्त सदस्य के पास अपना महान और कम से कम चौयार्ह 'बेडि' (लगभग २ एकड़) कर देनेवाली भूमि होना जरूरी था। इसका उद्देश्य यह था कि हैसियतदार व्यक्तियों को ही सार्वजनिक धन की व्यवस्था का भार सौंपा जाय। पर धेद, स्मृति और माध्य (दर्शन) के विद्वान के लिए एक एकड़ जमीन का स्वामित्व भी पर्याप्त माना जाता था। यह स्वाभाविक ही था कि 'अप्रहार' ग्राम को उपसमितियों के सदस्य यथासमय अच्छे हैसियतदार, विद्वान, सचरित्र और ईमानदार व्यक्ति हों। यह उल्लेखनीय है कि इन उपसमितियों में किसी सरकारी कर्मचारी को स्थान न था। दक्षिण के ग्रामों के 'महत्तराधि कारी' में उकीर्ण लेखों में सरकारी कर्मचारियों से एकदम अलग रले गये हैं।

पर यह न समझ लेना चाहिये कि ये नियम अप्रहार ग्रामों में भी सर्वत्र बिना अपवाद लागू किये जाते थे। ग्रामसभा का विकास गाँव के लोगों के एक स्थान पर एकत्र होकर सामाजिक, धार्मिक, राजनीतिक तथा अन्य विविध विषयों पर बातचीत करने की प्रथा से हुआ। इन वर्गों के फलस्वरूप कुछ नियम धारे धारे बने और आपसी बैठक ने एक सस्था का रूप ग्रहण किया। उकीर्ण लेखों में इनका उल्लेख ८ वीं सदी के अंतिम चरण से मिलने लगता है। प्रायः 'सभा' का अपना स्वतंत्र विधान रहता था यद्यपि इनका साधारण रूप लगभग एक सा ही था। यथा, कहीं सदस्य होने का कम से कम वय ३२ तो कहीं २० साल थी। कहीं सदस्य ३ साल के अंतर के बाद पुनर्निर्वाचन के अधिकारी थे तो कहीं ५ और कहीं कहीं १० साल के बाद भी। कुछ समाजों में यहाँ तक बड़ाई थी कि एक बार निर्वाचित सदस्य के निकट संबंधियों को भी २ वर्ष तक सदस्य होने की अनुमति न थी। उपसमितियों की सख्या और कार्यों में भी परिस्थिति के अनुसार अंतर होता था।

प्रत्येक सभा अपना विधान स्वयं बनाती थी। सबसे पुराने विधान का उदाहरण माननिलेनहॉल्डर ग्राम को महासभा का है। इसका विधान एक विशेष अभिवेधान में निर्मित हुआ था, जिसकी सूचना 'डुग्गी पीट कर दी

गयी थी^१। विधान में उद्योगन भी समा द्वारा ही किये जाते थे। कमी कमी तो दो महीने के अंदर ही विधान उद्योगन किये जाने के उदाहरण मिलते हैं^२।

उत्तर मेरूर में ग्रामसमा की पचासत या कार्यकारिणी समा के सदस्य चिट्ठी डाल कर चुने जाते थे। ग्राम के तीसों 'घाटों' में से प्रत्येक द्वारा फई व्यक्तिबों के नाम प्रस्तावित किये जाते थे, प्रत्येक उम्मेदवार का नाम अलग अलग पुर्वियों पर लिख लिया जाता था। हरएक घाट की पुर्वियों एक बर्तन में रख दी जाती थी और किसी अवेष बाहक से एक चिट्ठी उठाने को कहा जाता था। जिसके नाम की चिट्ठी उठती थी वह उस घाट का प्रतिनिधि घोषित किया जाता था, इस प्रकार किसी पैसी, प्रचार या इलबदी की आवश्यकता हो न पड़ती थी।

इस प्रकार निर्वाचित ३० आदमी भिन्न भिन्न उपसमितियों में रख दिये जाते थे। पहली उपसमिति गाँव के उद्यानों और फल की बगियों को देखरेख करती थी, दूसरी गाँव के सगेर और जल प्रणाली की, तीसरी आपसी झगड़ों के निपटारे का महत्वपूर्ण कार्य करती थी। चौथी 'स्वयं उपसमिति' थी, इसका काम निष्पक्ष भाव से सभा खोना परख कर उसका मान निर्धारित करना था। इस समिति में विशेषज्ञ ही रते जाते थे। उस समय फोई निश्चित मुद्रा प्रणाली थी इसलिए कर के रूप में या क्रय विक्रय के माध्यम रूप में जो खोना दिया जाता था उसकी टोक परख और मूल्य-निर्धारण करना अत्यावश्यक था। इस उपसमिति के सदस्यों के चुनाव की विशेष विधि नियत थी। पाँचवीं उपसमिति 'पंचवार' समिति कही जाती थी, मगर इसका कार्य ठीक शत नहीं।

एक उपसमिति की सदस्यता का कार्य काल पूरा हो जाने के बाद निश्चित अवधान घेत जाने पर पुनर्निर्वाचित होने पर उक्त सदस्य किसी दूसरी उपसमिति में रते जाते थे। इसके उई ग्राम शासन के अनेक शगों का अनुभव प्राप्त करने का अवसर मिलता था।

इन पाँच उपसमितियों के अतिरिक्त, सब पर देखरेख के लिए एक समिति और थी जिसे 'सावतखारीयम्' (वार्षिक समिति) कहते थे। इसके सदस्य केवल अनुभवही व्यक्ति ही हो सकते थे, जो विविध उपसमितियों में काम न अनुभव रखते थे।

उपसमितियों की संख्या और कार्य-क्षेत्र प्रत्येक ग्राम की आवश्यकतानुसार

शास्त्री—बोल स्टडीज, पृ ८२।

श्री ए. ए. रि १९२२ ई. स. २३० और २३१।

मिन्नमिन्न रहती थी। एक लेख से^१ भूमि माप समिति का पता चलता है। इसका काम भूमिकी नाप जोल और वर्गीकरण करना और यह देखना था कि सरकारी नाप या भूमिकर भी उचित और न्यायसम्मत हो। एक अन्य लेख में^२ देवालय समिति का भी उल्लेख है। अग्रहार ग्रामों में विद्यालय भी रहते थे अतः समझ है कि इनमें एक शिक्षा समिति भी रहती हो।

यह देखा जा चुका है कि गुप्त और परवर्ती काल में बिहार, राजपूताना, महाराष्ट्र, और कर्नाटक में ग्रामसमाजों की कार्यकारिणी समितियाँ भी कायम हो चुकी थीं। पर स्मृतियों या उरुकीर्ण लेखों से इनके संघटन के बारे में कुछ जानकारी नहीं प्राप्त होती। जैसा कि ऊपर देखा जा चुका है तामिल देश में प्रतिवर्ष इस समिति का पुनर्संघटन होता था। राजपूताना में मीनमाल के एक लेख (१२७० ई०) में पंचकुल (कार्यकारिणी समिति) के सदस्यों द्वारा एक दान का वर्णन है, जिसमें सदस्य यह लिख देते हैं कि दान हम करते हैं पर इसका धेय जो जो भविष्य में इस पद पर आवे उन सबका रहेगा^३। इससे जान पड़ता है कि उत्तर भारत में भी इस समिति का निश्चित व्यवधि पर पुनर्संघटन हुआ करता था। पर यह शक नहीं कि इनका कार्यकाल बसा था। उत्तरमेरु में निर्वाचन चिट्ठी द्वारा होता था। आज कल के समान दलबंदी और लड़बंदी वाली चुनाव प्रणाली संभवतः प्राचीन भारत में नहीं थी। गाँव के सदस्यों की समाज साधारण जनमत के अनुसार प्रमुख व्यक्ति कार्यकारिणी के लिए चुन लिये जाते थे। इसमें जात पॉत के भेदभाव का असर न पड़ता था। गुप्तकाल में इन समितियों में बहुत से ब्राह्मणोत्तर जातिवाले काम करते दिखाई देते हैं और मराठा शासन काल में तो ग्राम पंचायत के फेसलों पर ब्राह्मण ही नहीं अस्पृश्यों तक के हस्ताक्षर मिलते हैं।^४

कर्नाटक में तामिल देश की भाँति ग्रामसमाजों के उपसमितियों में विभाजित करने की प्रथा न थी। बहुत से उरुकीर्ण लेखों से पता चलता है कि ग्रामके महाजन पाठशाळाओं का प्रबंध, सरोवरों और धर्मशाळाओं का निर्माण, साधन-जनिक कार्यों के लिए चंदा, तथा धर्माय निधियों और यानियों (trusts) के

१ सौ ह प रि , १९१३ स २१२।

२ सौ ह प रि , १९१५ पृ ११२।

३ धरमापचकुल सर्वो मतस्य इति सर्वदा।

तस्य तस्य तदा धेयो यस्य यस्य यदा पदम् ॥ बाँ गें , १, १ पृ ४८०

४ ऐतिहासिक खेज समझ, १६ पृ ५५।

गाँव घाटों के झगड़े निपटाना पंचायत के सबसे महत्वपूर्ण कार्यों में था^१। पहले तो घर और विरादरी के बड़े बूटे ही झगड़ा निपटाने का प्रयत्न करते थे, उनके विफल होने पर मामला पंचायत में जाता था। गमौर अथवा स्वभावतः पंचायत की अधिकार सीमा के बाहर थे, क्योंकि इसमें ग्राम दंड आदि कड़े दण्डों की आवश्यकता पड़ती थी और इसका अधिकार उच्च राजकीय न्यायालय को ही होना उचित था। पर संयोगवश किसी के द्वारा किसी की मृत्यु हो जाने की घटनाएँ चोल काल में अक्सर पंचायत ही निगय किया करती थी^२।

पर शिवानी मामलों में पंचायत के अधिकारों की कोई सीमा न थी। हजारों रुपये की संपत्ति के झगड़े भी वह तै कर सकती थी।

कुछ लेखकों का यह मत है कि पंचायतों को न्याय के अधिकार मिलने का कारण तत्कालीन अराजकता और राजकीय न्यायालयों का अभाव था। पर स्मृतियों, उत्कीर्ण लेखों और मराठा शासन के कागज पत्रों से प्राप्त जानकारी इस मत को पूर्ण भ्रामक और निराधार सिद्ध कर देती है। स्मृतियों का कथन है कि पंचायत का नियमानुकूल निर्णय राजाको भी मान्य होना चाहिये क्योंकि ठीके के द्वारा पंचायत को न्याय का अधिकार दिया गया है^३। मराठा काल में अनेक कागजों से ज्ञात होता है कि शिवानी, राजाराम और शाहू आदि, जो मामले उनके पास सीधे लाये जाते थे, उन्हें वे स्वयं न मुन कर ग्राम पंचायत के पास भेज दिया करते थे^४। बीजापुरके मुसलमान मुल्तान भी ऐसा ही करते थे। मसूर ग्राम की पंचायत ने ग्राम के मुखिया पद के अधिकार के झगड़े का निश्चय किसी बापा जी मुसलमान के विरुद्ध किया। तालुका पंचायत से भी यही निगय कायम रहा। इस पर बापा जी मुसलमान ने सीधे इम्राहीम आदिलशाह के पास परियाद की कि साम्प्रदायिक द्वेष के कारण उसके साथ अन्याय हुआ है। मुल्तान ने स्वयं मुजने के बजाय प्रसिद्ध हिंदू तीर्थस्थान पैठन ग्राम की पंचायत के पास मामला पुनर्विचार के लिए भेजा। इस पंचायत ने भी

१ ऐदिक काल में भी यह काय उनके द्वारा किया जाता था चूँकि समाज का संघर्ष घर्म या न्यायदान से दिसाई पड़ता है।

२ सी. इ. प. रि., १९०० सं ६४ और ७७, १९०३ सं २२३, १९०६ सं २१७, २२२

३ वे श्रुत बलत्वधर्मैव निग्रहानुमर्दं नृणाम्।

तद्गाराऽप्यनुमतस्य निष्पत्त्या हि ते स्मृताः ॥ धातुवलय २।१०।

४ अल्लेकर, विदेश दर्शनमित्री पृ ४५ ६।

परियादी बापाजी मुसलमान के विरुद्ध ही निर्णय दिया और इमाहीम आदिक शाह ने भी इसमें हस्तक्षेप करने से इनकार किया^१। इससे प्रकट होता है कि राज्य की सुविचारित नीति पंचायतों को व्यापक न्यायाधिकार देने की थी। और लोगों को पचायत की शरण लेने के सिवा और कोई उपाय न था।

यद्यपि ये प्रबल प्रमाण बाद के हैं फिर भी इनके बल पर यह निष्कर्ष किया जा सकता है कि ईसा की प्रथम सहस्राब्दी में भी ग्राम न्यायालय, जिन्हें याज्ञवल्क्य ने 'पूग' कहा है, इसी प्रकार कार्य कर रहे थे। यह दुर्भाग्य का विषय है कि इनके कार्यकलाप के विषय में तत्कालीन ग्रामीण अथवा उरुकीण लोगों से कोई विवरण नहीं प्राप्त होता। परंतु बहुत से दान पत्रों में गाँव के अपराधियों के छोटे मोटे जुमाने दान पाने वाले व्यक्ति को दिए गये हैं, इससे यह अनुमान किया जा सकता है कि उक्त मामलों का फसला ग्राम पंचायतों द्वारा ही हुआ होगा^२।

कुछ गाँवों में देवालयों के प्रबंध के लिए उनकी अलग समिति होती थी। पर जहाँ ऐसा न था ग्राम पंचायत या उसकी कोई उपसमिति इसकी देख रेल करती थी मंदिर की मरम्मत, पूजा, अर्चा आदि ठीक से हो और धर्मार्थ संपत्ति का दुरुपयोग न हो^३।

दक्षिण भारत के उत्कीण जिलों से ज्ञात होता है कि ग्राम पंचायतें साहूकार का भी काम किया करती थीं। वे रकबा नीति का रचना अपने बड़ा रलती थी और दाता की इच्छानुसार उसकी आमदनी या सूद का उपयोग करने का विधिमा लेती थीं^४। ये एक मुश्किल रकम लेकर किसी भूमिखंड को प्रति वर्ष राज्य कर देने से मुक्त कर दिया करती थीं, और उसी के सूद से कर देने की व्यवस्था कर देती थीं। इस व्यवहार में धन की देनदार ग्राम समा ही होती थी, उसके व्यक्तिगत सदस्य नहीं। सदस्यों के बदलने पर भी जिम्मेदारी कायम रहती थी। इसका एक उल्लेखनीय उदाहरण भी उत्तरमेरु ग्राम से मिला है जहाँ सन् १२१५ ई० में समा से तीन शताब्दी पहले ली हुई जिम्मेदारी पूरी करने को

१ पारसनीस, पृष्ठ १६ स २२। अलतकर, वि क पृ० ४४२
२ पंचायतों का न्यायदान प्रणाली के अधिक विवेचन के लिये अलतकर विलेज कम्युनिटीज, पृ० ४२ ५३ देखो।

३ इं पृ० १२ पृ० २५८, पृष्ठ ३, पृ० २७२

४ इं पृ०, १५ पृ० १२०, पृ० २५५, पृष्ठ ३, पृ० २०२, २५३

कहा गया । समा ने बिना आनाकानो किये अपनी जिम्मेदारी स्वीकार की और उसे वृत्त न्यून रूप में पूरा करने का वादा किया* ।

अकाल आदि पड़ने पर ग्राम समा सावजनिक भूमि बँचक रखकर पीड़ितों के सहायतार्थ सार्वजनिक श्रृण भी डेली थीं । कम से कम चोल काल में तो इसके उदाहरण मिलते हैं । एक गाँव की समा ने ४३ 'येडि' भूमि बँचक रख कर अकाल पीड़ित जनों को सहायता हेतु १०११ कलजु (करीब २५३ तोला) सोना और ४६४ पत्रम् (= १३६२ तोला) चासी श्रृण डी^२ । इस प्रकार के व्यवहार में श्रृणों ग्राम के देवालय होते थे, क्योंकि इनके साथ पुष्कल संपत्ति होती थी ।

ग्राम समाएँ या पचायतें सार्वजनिक हित की योजनाएँ भी ठाठती थीं । ग्राम का उत्पादन बढ़ाने के लिए जगदी और ऊपर प्रदेशों को कृषियोग्य बनाया जाता था^३ । चोल काल की और समवत सब काल और प्रांतों को ग्राम समाएँ सिंचाई की नहरों और सरोवरों का निर्माण और देख रेख किया करती थीं । आतक कषाओं में ग्रामवासियों द्वारा सड़कों की मरम्मत का बड़ा व्युत्पन्न व्ययान मिलता है^४ । दक्षिण भारत के एक लेख से ज्ञात होता है कि ग्राम समा केवल सड़कों की मरम्मत ही नहीं करती थी वरन् दीनों और की भूमि खरीद कर उसे प्रशस्त भी कर देती थी^५ । पानी पीने के लिए कुँए भी खोदे जाते थे और सुरक्षित रखे जाते थे । कमी कमी समा धर्मशास्त्र भी बनवाती थी ।

इससे यह न समझ लेना चाहिये कि ग्राम समा ग्रामवासियों की मौलिक उन्नति मात्र की ही चिन्त करती थी । ग्राम समाओं द्वारा सांस्कृतिक और साहित्यिक विकास के कार्यों के भी अनेक उदाहरण हैं । उत्तरमेहर की समा द्वारा तीन व्यवहारों पर व्याकरण, मविष्य पुराण और पञ्चेंद के अध्ययन के

१ सौ. इ. प. रि., १८३३ १९०० पृ० २० १८९८ का ६७

२ सौ. इ. प. रि., १८९८ सं ६७

३ सौ. इ. इं. माग ३, सं. ११

४ माग १, पृ० १३३

५ सौ. इ. प. रि., १८६८ सं. ३

लिए वृत्ति बाँपने का उल्लेख मिलता है^१ । बहुत ही ग्राम सभायें वेद अध्ययन के लिए वेद वृत्तियाँ भी देती थीं^२ ।

अब यह देखना चाहिये कि इन कार्यों के लिए अर्थ की व्यवस्था किस प्रकार की जाती थी । इस बात के पर्याप्त प्रमाण हैं कि राज्य ग्राम में एकत्र करों का एक भाग ग्राम के हितार्थ खर्च करने की अनुमति देता था । मराठा काल में ग्राम की रक्षा और सावजनिक कार्यों के लिए ग्रामों को राज्य कर का १०-१५ प्रतिशत खर्च करने की अनुमति थी^३ । प्राचीन काल में भी समस्त देसा ही होता था यद्यपि इसके स्पष्ट प्रमाण नहीं मिले हैं^४ । ग्राम पंचायतों द्वारा अपराधियों पर किये गये जुर्माने भी ग्राम सभा की आय का एक साधन था । ग्राम सभाओं को अपने ओर से अतिरिक्त कर और जुगी लगाने का भी अधिकार था । तामिल देश में नदूर ग्राम की सभा ने १० वीं शताब्दी में स्थानीय देवालय से २२ कामु का श्रृणु किया था और इसके बदले में उसे देवालय के अर्वाते में ढगने वाले बाजार से कुछ कर उगाहने का अधिकार दिया था^५ । कर्नाटक में सालोटगी ग्राम के निवासियों ने स्थानीय विद्यालय के खर्च के लिए विवाहादि संस्कारों के समय कुछ शुल्क देने का निश्चय किया था^६ । सन् १०६९ ई० में खानदेश के पाटण ग्राम के निवासियों ने भी इसी कार्य के लिए देसा ही निश्चय किया था । उत्तर भारत से भी इसी प्रकार सर्वजनोपयोगी कार्यों के लिए ग्राम सभाओं और भेजियों द्वारा इसी प्रकार कर लगाये जाने के उदाहरण मिलते हैं^७ ।

सार्वजनिक हित की योजनायें कार्यान्वित करने में ग्राम पंचायतों को धर्म भी बड़ा सहायक होता था । बूप, खरोबर, बनायालय, रणालय आदि का निर्माण स्मृति पुराणों ने पुण्य कार्य में शामिल किया था । उत्तर मेरु ग्राम के खरोबर की सफाई करने के लिए दो दानियों ने स्थायी निधियाँ स्थापित की

१ सौ हू ए दि, १८२८ स १८, २९, और ३३०, २३२३ स २२७

२ वही, १९१७ स ४८१ और ४८७ ।

३ अल्लोकर, विलेज कम्प्यू पृ० ७०-७१ । मैस, डेंड ऐंड लेबर इन ए डेकन विलेज, भाग १ पृ ७२-५० ।

४ अर्थ शास्त्र ३ अध्याय १० ।

५ सौ हू. ए इ १९१० स ३२ । ए ए वि इ ४ पृ० ६६ ।

७ इडि मुंडि १९, पृ० ८७ । ए वि इ १, पृ० १८८ ।

थी।^१ पीने के जल के लिए कुओं खदवाने के हेतु भी एक सदन ने दान किया था। इस प्रकार के उदाहरण अपवाद नहीं, साधारण स्थिति के निदर्शक हैं।

इन कार्यों के लिए वैशेष्य सरकार से भी धन या सामग्री की सहायता प्राप्त होती थी^२। बड़े बड़े निर्माण कार्य बिनाका स्वर्च स्थानीय संस्था उठा सकने में समर्थ न थी तो राज्य ही द्वारा किये जाते थे। काटियावाड़ का गिरनार का इतिहास प्रसिद्ध बौध्द इसका प्रसिद्ध उदाहरण है।

ग्राम समाज और उसकी कार्य करिणी समिति या पंचायत और उसकी उप-समितियों की कार्य प्रणाली पर भी दृष्टिपात आवश्यक है। ग्राम समाज का अर्थ। वैशेष्य कमी सभागार में, कमी स्वालय के मठन में और कमी बरगद या इमली की छाया में भी होता था। समा में ग्रामवासी सब सदस्यों को शामिल होने का अधिकार था पर कमवत २०० या ३०० से अधिक उपस्थिति न रहती होगी। साधारण समा की बैठक कार्यकारिणी समिति के सयन के समय होती थी। तामिल देशके अग्रहार ग्रामों में कार्य समिति का चुनाव चिट्ठी उठा कर होता था। अन्य स्थानों में पहले ग्रामके प्रमुख व्यक्ति मिलकर आपस में विचार कर लेते थे और ऐसी नामावली तैयार करते थे जो प्राय सबको स्वीकार्य हो, तदुपांत समा बुलायी जाती थी, जो साधारणतः प्रमुख व्यक्तियों का नियंत्रण मान लेती थी। आचक्रक की मति मत देने को प्रणाली उस कालमें न थी।

महलके प्रधान उपस्थित होनेपर, तथा अक्षाक आदिके सखट त्रिवारणार्थ, गाँव की सार्वजनिक भूमि देवने या प्रुण लेने के प्रश्नों पर विचारार्थ भी साधारण समा की बैठक बुलायी जाती थी। प्राचीन यूनान की मति ऐस अक्षर पर बुद्धी की ही उय ली जाती थी। पर कमी कमी कुछ दुष्ट व्याक्त व्यकारण विरोध करके काम में बाधा डालने की चेष्टा भी करते थे, ऐसे व्यक्तियों के लिए तामिल देशकी एक ग्राम समा ने २ कामु (करोब ३ ताका सोना) के इटका बिपान किया था^३।

ग्राम की ओर स ग्राम के हेतु दान की स्वीकृति देनेके लिए भी ग्राम समा

१ सी इ ए. रि, १८६८ ई ६६ अ और ७७

२ अर्थशास्त्र, २. अध्याय १।

३ सी इ ए. रि, १६०२ ई० ४२३।

की बैठक बुलायी जाती थी। विशेषकर कर्नाटक में ऐसे अवसरों पर ग्राम सभा की ओर से दाता को आश्वासन दिया जाता था कि दानकी रकम अभिप्रेत कार्यमें ही खर्चायी जायगी। दाता के प्रति कृतज्ञता व्यक्त करने की यह बहुत सुंदर विधि थी।

कार्य समिति और उसकी उपसमितियों की कार्य प्रणाली के विषय में बहुत कम जानकारी प्राप्त हुई है। संभवतः उत्तर भारत और दक्षिण में गाँव मुखिया और तामिल देशमें 'मध्यस्थ' इनकी बैठकों में अभ्युच्च होते थे। बैठक ग्राम कार्यालय (खासगी) में होती थी। ग्रामका मुनीय काररवाई का लेखा भी रखा रहा होगा खासकर दान आदिकी स्वीकृति और करों की माप आदिका। कभी कभी इस विषय के महत्वपूर्ण निश्चय देवालय की दीवारों पर अंकित भी कर दिये जाते थे। इन्हीं अंकित विवरणों से आज हम इनके बारे में इतना जान सके हैं।

अब केंद्रीय सरकार और ग्राम पंचायत या सभा के संबंध पर विचार किया जायगा। कुछ स्मृतियों में कहा गया है कि ग्राम पंचायतों के अधिकार राजा या केंद्रीय शासन से प्रदत्त हैं^१। यह कथन राज्य के सार्वभौम अधिकारों का सूचक है पर ऐतिहासिक दृष्टि से सत्य नहीं है। प्राचीन भारत के अधिकृत राजवंश दो शताब्दियों से अधिक न कायम रह सके। पर ग्राम संस्थाएँ और पंचायत संजातन काळ से चली आती थीं और उनके अधिकार भी परंपरागत थे किसी राज्य विशेष से कानून द्वारा प्रदत्त न थे। जब केंद्रीय शक्ति अधिक विकसित और सुसंघटित हुई तो इसने ग्राम संस्थाओं के अधिकारों में कमी करने का भी प्रयत्न बीच बीच में किया। कभी कभी विधान में सशोधन के अवसर पर ग्राम सभा की बैठकों में राज्य के अधिकारों के भी उपस्थित रहने के भी उदाहरण मिलते हैं,^२ कभी कभी नियमों पर स्वयं राजा की स्वीकृति दिये जाने के भी उल्लेख मिलते हैं^३। परन्तु ये असाधारण घटनाएँ मान पड़ती हैं। समय है कि ग्राम सभा के अन्विष्टान के समय ग्राम में उपस्थित रहने पर राज अधिकारी भी उल्लेख करते हैं, और ग्राम सभाओं द्वारा पेश किये जाने पर राजा उनके नियमों पर अपनी राजासत्ता स्वीकृति की मुहर लगा देते रहे हैं।

१ याज्ञवल्क्य २, ३०

२ ११६ ई में उत्तर मैसूर में पेश हुआ था, घ. स रि, १६०५

३ सी ई. ए. रि, १६९७ स १७८।

प्राप्त प्रमाणों का ध्यान पूर्वक अध्ययन करने से यही प्रकट होगा कि ग्राम समार्षे स्वयं अपना विधान बनाती थीं, केंद्रीय सरकार नहीं। उत्तर भारत में भी समस्त यही स्थिति थी, यहाँ तो ग्राम की कार्य कारिणी समिति में प्रायः पाँच ही सदस्य होते थे, जो ग्राम समाज द्वारा उस पर प्रतिष्ठित किये जाते थे। केंद्रीय सरकारको विधान निर्माण में हस्तक्षेप करने का कोई अवसर ही न था।

उत्तर और दक्षिण भारत से ऐसे बहुत से लेख मिले हैं जिनमें राजा द्वारा ग्रामके मुखिया और पंचायत को दिये गये आदेशों का विवरण है, इससे पता चलता है कि केंद्रीय सरकार का ग्राम व्यवस्था के साधारण निरीक्षण और नियंत्रण का अधिकार रहता था। इस अधिकार का उपयोग यों होता था कि कमी कमी बिलेका शासक कुछ पूछ छाछ के लिए मुखिया को अपने दफ्तर में बुला लेता था और ग्राम पंचायत के साधारण प्रबंध और हिसाब किताब की जाँच के लिए निरीक्षक भेजे जाते थे। केंद्रीय सरकार के कर्मचारियों द्वारा ग्राम पंचायत के हिसाब किताब की निर्धारित अवधि पर जाँचका उल्लेख चौरस काशीन सेखों में किया गया है, और अन्य राज्यों में भी यही स्थिति रही होगी। काम में गड़बड़ करने पर ग्राम पंचायत के सदस्यों को समा स्पर्ष पदच्युत कर देती थी, पर कमी कमी केंद्रीय सरकार भी उनपर जुर्माना किया करती थी^१। दो ग्राम पंचायत में झगड़ा होनेपर साधारणतः मामला केंद्रीय सरकार के सामने ही पेश किया जाता था, पर एक उदाहरण ऐसा भी मिला है जिसमें दो ग्रामों में झगड़ा होने पर तीसरे ग्रामकी पंचायत निर्णयिक बनायी गयी^२।

अस्तु, निष्कर्ष यह है कि केंद्रीय सरकार को वैध साधारण निरीक्षण एवं नियंत्रण का अधिकार था। ग्राम प्रबंध की पूरी जिम्मेदारी ग्राम समाज वा पंचायत पर ही थी और उसे अधिकार भी बहुत थे। ग्राम पंचायतें ग्रामकी रक्षाका प्रबंध करती थीं, राज्य-कर एकत्र करती थीं, और अपने कर भी लगाती थीं, शांति-घातों के झगड़ा का फैसला करती थीं और सावधानिक हितकी योजनाएँ हाथ में लेती थीं, साहूकार और विवशता का कार्य करती थीं, सावधानिक श्रृणुण आदि लेकर अकाल और अन्य संकटों के निवारण का उपाय करती थीं, पाठशाळाएँ, गिरजाघर, अनायास्य आदि स्थापना करती थीं और अनाथों द्वारा विविध सामूहिक तथा सामिक कार्यों की व्यवस्था करती थीं। इसमें कोई संदेह नहीं कि

१ सी इ ए. रि., १९१५ से १८१ १९१०, स २५८

२ वही, १९१९ स ५६

आधुनिक कालमें हिन्दुस्थान या योरप अमेरिका में ग्राम संस्थाओं को जितने अधिकार प्राप्त है उनसे कहीं अधिक इन प्राचीन कालीन ग्राम संस्थाओं को थे और इनकी रक्षा करने में वे हमेशा सावधान रहती थीं। ग्रामवासियों के अग्रमुद्ग और उनकी सर्वोत्तम भौतिक, नैतिक और धार्मिक उन्नति के साधन में इनका भाग अशकनीय और महत्वपूर्ण था।

वारह्वोँ अध्याय

धाय और व्यय

राज्यकी समृद्धि और स्थायित्व उसकी आर्थिक स्थितिकी सुरक्षता पर ही निर्भर है। इस सिद्धांत को प्राचीन भारतीय आचार्य मनी माँति समझते थे। इसी लिए उन्होंने कोष की गणना राज्य के अंगों में की है और कोष या आर्थिक दुर्बलता को राष्ट्र की महान् विपत्ति माना है।

धर्मप्रधान होने के कारण वैदिक षाड्मय से तत्कालीन राज्यों की आर्थिक व्यवस्था के विषय में अधिक ज्ञान नहीं प्राप्त होता। राज्यों के विकास की प्रारम्भिक अवस्था में राजा की शक्ति अधिक न थी और लोग स्वेच्छा से जो कमी कमी दे देते थे वही उसे कर रूप में प्राप्त होता था। अस्तु, राजा अपने अनुयायियों और कर्मचारियों का पोषण अपनी ही भूमि, चरागाहों और गोधन से प्राप्त होने वाली धाय से ही किसी माँति किया करता था। देवताओं को प्रसन्न करने के लिए चढ़ायी जाने वाली मँट का नाम ही 'बलि'^१ राजा को स्वेच्छा से दिये जाने वाले करों या धाय उपहारों के लिए भी प्रयुक्त होने लगा। राज्य अथ राजा के पुनः राज्य प्राप्ति के समय प्रार्थना की जाती है कि ईश्वर भगवान् उसे प्रजा से 'बलि' दिव्यमाने में सहायता दें^२ और उसे प्रजा से प्रचुर उपहार और 'बलि' प्राप्त करने का सौभाग्य प्राप्त हो^३। इन प्रार्थनाओं से भी यह ज्वनि निकलती है कि जनता अभी राजा को नियमित कर देनेमें अम्यस्त न हो पायी थी।

धीरे धीरे इस स्थिति में परिवर्तन हुआ। परवर्ती वैदिक षाड्मय में साम्प्रामयेक क समय के एक मंत्र में राजा 'प्रजाका खानेवाला' (विद्यामत्ता^४) कहा गया है। इस संवीचन से यही बोझ होता है कि लोग राजाको नियमित रूपसे कर दिया करते थे और इसी के वज्र पर राजा अपने कर्मचारियों सहित टाट बाट से रहता था।

१ देखिए ऋग्वेद ५ १ १०।

२ धया से इन्द्रः केवती प्रजा बलिदुर्गच्छत् । ऋ १०. १७३. १।

३ अथर्व ३ ४ ३।

४ विद्यामत्ता समव्रति । ऐतः ब्राह्म. ७. २९।

वैदिक कालमें ब्राह्मण लोग पौरुहित्य वृत्ति करते थे, जिसमें अधिक कामकी गुजायश न थी, क्षत्रिय लोग नये प्रदेशों के जीतने में ही लगे थे, और दूतों के पास कोई वृत्ति न थी। कृता कर का मुख्य भार वैश्यों पर ही पड़ता था और बहुत से स्थलों पर उनका वर्णन करदाताओं के रूपमें हुआ है। पर यह भी न समझना चाहिये कि अथ वंश लोका कर देने से एक म प्रकृत थे क्योंकि राजा को बहुत से स्थलों पर सबसे कर लेनेवाला कहा गया है।

पहले के अध्यायों में दिखाया जा चुका है कि मारम्भ में राजा की शक्ति सरदार मंडल के प्रधान की थी। अतः यह भी संभव है कि राजा के अतिरिक्त अन्य सरदार लोग भी अपना भूखण्ड कर वसूल करते थे। इस अनुमान का समर्थन शतपथ ब्राह्मण के इस कथन से होता है कि 'दुषलों को बहुधा बलवानों को कर देना पड़ता है'।

'भागयुक्त' (राजा का भाग वसूल करनेवाला) और 'समाहता' (कर लाने वाला) जो इस समय के 'रानी' मंडल में भी थे, संभवतः कर विभाग के ही अधिकारी थे। संभवतः पहले का काम भू-तया अथ उत्पादित सामग्रियों में से राजा के भाग का अंश एकत्र करना था और दूसरे का काम इन्हीं

भंडारों और कोषों में संचित रखना था। राज्य की आय के अंश एकत्र करके, जिसका परिमाण वैदिक ग्रंथों में नहीं पसलका एक भाग दिया करते थे, जिसका परिमाण वैदिक ग्रंथों में नहीं बताया गया है। उस समय के समाज में पशुपालकों का आजकल की अपेक्षा बहुत अधिक महत्व था, क्योंकि समाज को पशुपालन की दृष्टि से प्रवेश किये अधिक समय न हुआ था। ये लोग कर में गाय, बैल, और घोड़े दिया करते थे। राज्य इन सब के एक निश्चित अंश का अधिकारी था।

प्रश्न से 'भाग' के अतिरिक्त राजा युद्धमें विजित शत्रुओं या सरदारों से भी खड्गणी या कर पाया करते थे। वैदिक कालमें वशिष्ठ व्यवसाय की भाँषों में विशेष प्रतिष्ठा न थी इसलिए इस खोत से विशेष आय न थी। खानों

१ अथस्य बन्धकत् । ऐत मा ७ २४, शत मा ११ २ ६ १४ ।
२ विशोऽद्भि सर्वा । अथवे ४ १९, ७ ।

३ पात मा ११ २ ६ १४ ।

४ एम मत्र मामे भवेषु गोषु । अथवे, ४ २९ ९ ।

५ ऋग्वेद, ७ १८, १९ ।

पर राज्य का अधिकार या या नहीं और राज्यद्राव्य उनकी खुम्हारी की जाती थी या नहीं इसका ठीक पता नहीं।

हॉपकिंस का यह मत है कि वैदिक काल में कर बहुत अधिक और कटोर थे, और राजाकी शोषक प्रवृत्ति का नियंत्रण करने के बजाय पुरोहित ठसे अपनी प्रजा का 'महाग' करने में प्रोत्साहन देते थे^१। परन्तु यह धारणा ठीक नहीं है। हॉपकिंस 'विशामत्ता' शब्द से घोन्ना खा गये हैं। जैसा कि 'वैदिक इन्डिक्स' में कहा गया है इस उक्ति का स्रम इस प्रथा में है जिसमें राजा और ठसके कर्त्तव्यों का पापग प्रजा के उपहारों से चल्ता था, जिसके अनेक उदाहरण अय दर्शों में भी माचीन काल में पाये जाते हैं^२। ब्राह्मण ग्रंथों में 'भत्ता' शब्द का प्रयोग बहुधा 'भोक्ता' के अर्थ में हुआ है। यथा, एक अण्ड पति को 'भत्ता' (भोक्ता) और पत्नी को 'भय' (भोग्या) कहा गया है^३। इसका अर्थ यह तो नहीं हो सकता कि पति पत्नी का खानपान या पोषक था। फिर यह भी ध्यान रखना चाहिये कि 'विशामत्ता' का प्रयोग आधुनिक अर्थ में और राज्याभिषेक के वर्णन के प्रसंग में हुआ है जहाँ राजा की शानशीलता का बड़ा उवा चोड़ा वर्णन किया गया है। यथा, "आज प्रतिष्ठित हो रहे है सब छोड़ों के शासक, प्रजा के खानेशाल (विशामत्ता), दुर्गों को ताड़नेवाले, देरों का नाश करनेवाले और धर्म तथा मासणों का प्रतिपादन करनेवाले"। पाँचवे अध्याय में बताया जा चुका है कि इस समय राजा की स्थिति बड़ी ही कमजोर थी और ठसके ऊपर जनता की स्थिति 'समिति' का कान्ति नियंत्रण रहता था। अतः यह समझ प्रतीत नहीं होता कि इस समय के लोग करों के भार से पिसे जा रहे थे।

वैदिक युग के बाद और मौर्य कालके पूर्व बीचके समय की कर व्यवस्था क बारे में बहुत कम ज्ञान है। इस युग का कुछ हाठ खातकी से मिलता है, पर उनसे भी इस विषय पर बहुत कम जानकारी प्राप्त होती है। वे केवल यह बताते हैं कि अच्छे राजा कबल विधानसम्मत कर ही लेते थे और दुष्ट शासक नाना प्रकार क अर्धक कर लगाकर प्रजाकी इतना सताते थे कि वे कर बसूल

१ हॉपकिंस, 'इन्डिया ओरिज एंड प्रू' पृ० २४०।

२ वैदिक इन्डिक्स, 'राज्य'।

३ शतपथ ब्रा० १२३६।

करनेवाले कर्मचारियों के मय से भागकर जगह में शरण लेते थे^१। इन उदरस्थों से कर व्यवस्था के वास्तविक रूप के बारे में कुछ भी ज्ञात नहीं होता। मौर्य कालमें हमें निरिच्छत पानकारी प्राप्त होती है। अर्थशास्त्र, धर्मशास्त्र और स्मृतियों से पर्याप्त सामग्री मिलती है, जिनकी छानबीन तत्सम्बन्धी विना और ताम्रलेखादि और ग्रीकाना वृत्तलेखकों के विवरणों से भी की जा सकती है।

प्रारम्भ में ही कर व्यवस्था के मूल सिद्धांतों पर विचार कर लेना सुविधाजनक होगा। इस संबंध में स्मृतियों ने जो सिद्धांत प्रतिपादित किये हैं, उनसे श्रेष्ठ और दोष रहित दूसरे शायद ही हो सकते हैं।

(१) कर न्यायोचित और सीमित होने चाहिये। अत्यधिक कर लेनेवाले राजा से जनता जितनी दृष्ट होती है उतनी और किलीसे नहीं^२। माही फूल और पल तोड़ लेता है पर वृक्षको हानि नहीं पहुंचाता^३। राजाको भी इसी व्यक्ति से अधिक एक दिन का आहार भिन्न आयागा पर उसे पालने से तो अनेक वर्षों तक नित्य दूधका लाभ होता है^४।

(२) उचित कर की फसौटी यह है कि राजा और प्रजा, विशेषतः कृषक और व्यवसायी, दोनों समझें की हमें अपने परिश्रम का उचित धाम मिल रहा है^५।

(३) शक्ति और उद्योग में लाभ पर कर लगाना चाहिये आमदनी पर नहीं।

(४) किसी भी वस्तु पर कर एक ही बार लिया जाय दुबारा नहीं^६।

१ जातक, ४ पृ ३३६, ५ ३८३, पृ १०१। २ पृ १७
 कर वसूल करनेवाले, 'बलिसाधक' या 'बलिपतिगाहक' पुकारे जाते हैं। इनमें वैदिक शब्द 'बलि' की परंपरा कायम रखी जाता है।
 ३ प्रद्विपति परिक्रमात् राजानमतिघादिनम्। म भा, १२ ८७ ७९।
 ४ फत्रार्थो नृपतिर्कोट्याम्बाजयेद्यत्नमास्थित।
 वानमानादितोयेत् साक्षात्कारोऽङ्कुरानिव ॥ पञ्चतत्र १ २४३।
 ५ अनामिव प्रजा हन्याद्यो मोहात्पृथिवीपति।
 वस्यैका जायते मीतिर्न द्वितीया कदाचन ॥ यही २४२।
 ६ विक्रय मयमह्वान भक्ष च सपरिभ्ययम्।
 योगक्षेमं च समेक्ष्य वणिजो वापयेत्करान् ॥ मनु ७ १२७।
 ७ वस्तुजावस्यैकवार शुचक प्राद्यै प्रवसतत्र।

(१) यदि कर बढ़ाना आवश्यक हो तब तो वृद्धि एकएक नहीं क्रमशः की जाय^१ ।

(२) राष्ट्रपर एकदम के अवसर पर ही अतिरिक्त कर लगाना चाहिये । जनता को मज्जी मौति रिश्ति समझा देनी चाहिये ताकि वह स्वेच्छा से कर दे । राजा को कमी न भटना चाहिये कि अन्य उपाय न रहने पर ही अतिरिक्त कर लगाया जाय^२ ।

सभी लोग स्वोच्चर करेंगे कि उपयुक्त विद्यार्थ आम्रां हैं और आधुनिक युग के लिये भी उतने ही उपयुक्त हैं जितने प्राचीन युगके । इनका पालन वहाँ तक होता था इस पर भी आगे चन्कर हम विचार करेंगे ।

परिस्थिति के अनुसार नियमित कर में पूरी या अंशतः छूट देनेके बारे में भी बहुत ही न्याय-संगत व्यवस्था की गयी थी । अर्थशास्त्र और शुक्रनीति दोनों का मत है कि यदि कोई व्यक्ति अपने उद्योग से बेकार भूमिहीन कृषियोग्य बनाये या सरोवर आदि बनवा कर विचारों द्वारा मृत्ति की उत्पादन शक्ति बढ़ावे तो सरकार उसे नाममात्र का कर लेकर भूमि दे और धीरे धीरे उसे बढ़ाकर ४-५ वर्षों में साधारण स्तर पर लावे^३ । इस बातके पर्याप्त प्रमाण है कि प्राचीन काल से १८ वीं शताब्दी के अन्त तक भारत में राज्य इस नीतिका अनुसरण करते थे^४ ।

राजकीय सेना में नियमित काल में पर्याप्त सरया में दैनिक भेजनेवाले ग्राम भी कर से मुक्त कर दिये जाते थे ।

गृह, बहरे, अथे और अन्य अपाहिन्न व्यक्ति भी अपनी गरीबी के कारण कर से मुक्त किये जाते थे । यह भी कहा गया है कि गुरुकुल में विद्याध्ययन करनेवाले श्रतिवासी और बनों में शर करनेवाले तपस्वी भी कर से मुक्त किये जाने के अधिकारी हैं, क्योंकि इनकी कोई आमदनी नहीं थी । जिनको

१ कर्षणेनाकषेन दैनेन वर्धमानं प्रदापयेत् ।

ततो भूमन्तसो अथ दमत्रुद्धिसमाचरेत् ॥

दमयन्निव दन्वानि शरवद्भारं विवर्धयेत् ॥ म मा १२८८, ७८ ।

२ म मा १२-८७ २३-२३, शुक्रनीति प २ १०

३ अर्थशास्त्र ४ अज्याय २, शुक्रनीति प २, १२२ ।

४ ए क, ३ सेतितारदृष्ट सं १४८, सी. ई. प ति, १८१२ सं ३२२ ।

५ म प्रे, भाग २ मद्रा सं ३ म ।

प्रारम्भिक कालमें संपत्ति का अधिकार बहुत कम था अतः उन्हें भी कर से मुक्त करने की विचारिष्ट की गई है^१। बादमें जब स हे दायभाग मिला तो केवल निर्धन विधवाएँ और अनाथ छिपों ही करमुक्ति के योग्य समझी गयीं होंगी।

स्मृतियोंने 'श्रोत्रिय' (विद्वान् ब्राह्मण) को भी कर से मुक्त करने पर जोर दिया है^२। आदर्श श्रोत्रिय का कर्तव्य अकिञ्चनता मत धारण कर विद्यार्थियों को नि शुल्क वेद शास्त्रादि की शिक्षा में ही जीवन लगा देना था। और प्राप्त प्रमाणों से सिद्ध होता है कि वे वास्तव में इस कर्तव्य का पालन भी यथासाम्य करते थे अतः यह उचित ही था कि ये राज्य-कर से मुक्त किये जाय। विद्वान् ब्राह्मणों की कमी कभी सरकार से अग्रहार ग्राम भेंट में मिलते थे जिनके सरकारी कर से व्यापस में बाट लेते थे, इस अवस्था में उन्हें कुछ कर देना पड़ता था^३। यह उचित भी था, क्योंकि अब वे अर्थ हीनता के आधार पर पूरी मुक्ति पाने के अधिकारी न रह जाते थे। पर यदि ब्राह्मणों को इन प्रामों से अपने हिस्से में मिलने वाला घन स्वल्प होता तो इस स्थिति में उन्हें सरकार पूरी माल गुजारी माफ कर देती थी^४। मगर ऐसे कमसूक्त श्रोत्रियों की संख्या बहुत कम रहती थी।

१ अकरः श्रोत्रिय । सर्ववर्णानां द्विषः । कुमारस्य प्राप्त्यर्जनेभ्य । ये च विद्यार्था वसन्ति । उपरिधनस्य ये चर्मपराः । शुभस्य पादावनेका अक्षयधिरमूढः शोकाविहास्य । भाष्य च सूत्र ११ १० २६, १४ १७ ।

५ क , घ, चामराजनगर, सं १८६ और वेल्दूर स २ इन लेखों से स्पष्ट सिद्ध होता है कि इन सिद्धांतों का अनुसरण किया जाता था। वेल्दूर लेख में कहा गया है कि श्रोत्रिय का साधन न रहने पर न वेचल, पाँच धाराह कर देने से ही मुक्त की जाय वरन् उसे छ धाराहों की वृत्ति भी ही जाय।

२ त्रिषमाशोप्यादहीत न राजा श्रोत्रियाकरम् । मनु, ७ १२३

३ हिंदुगुप्त अग्रहार को १०० निष्क और केदावपुर अग्रहार को ३२० निष्क मासगुजारी में देना पड़ता था। ५. क ५ चक्षाय पट्टण स १७६ और १७६ ।

४ इ म प्रे, भा १ पृ ७३ यहाँ पूरी मासगुजारी माफ की गयी सदी पर बाद के राजाओं ने इसे न माना।

कुछ स्मृतियों ने पूरे ब्राह्मण वर्ण को ही कर से मुक्त करने का आदेश दिया है^१। पर इस विषय में शास्त्रकारों में मतभेद दिव्याद् देखा है। महाभारत में स्पष्ट कहा गया है कि च' ब्राह्मण अष्टो वेतन पर सरकारी पदों पर हों और जो शान्ति, कृषि या पशुपालन जैसी अर्गकारी वृत्ति में लगे हों, उनसे पूरा पूरा कर जिया जाय^२। जब ब्राह्मण उत्तक स्वयं भी इस विषय पर एकमत के नहीं हैं तो स्वभावतः राज्यों ने भी इस आदेशको अनिर्धार्य न माना होगा। फिर भी पूरे ब्राह्मण वर्ण के करमुक्त किये जाने के उदाहरण यदा कदा मिलते हैं। परमार वंश के राजा सोमसिंह द्विज (अनु १२३० ई)^३ और विजयनगर के राजा अच्युतराय^४ के लेखों में सब ब्राह्मणों के कर से मुक्त किये जाने का वर्णन किया गया है। पर इन्होंने तब भी ज्ञात होता है कि यह एक असाधारण और नयी बात समझा गई, इसी लिए यह इन राजाओं के विशेष श्रेय का कारण भी माना गया। इससे पता चलता है कि ये हर्षवत् साधारण नियम नहीं उसके अपवाद के सूचक हैं।

इस बातकी पुष्टि दक्षिण भारत के कुछ लेखों से और भी पक्की तरह से हो जाती है, जिनमें कर न दे सकने के कारण ब्राह्मण भूस्वामियों की भूमि के जीवाम किय जानेका उल्लेख है। अनु १२१६ ई के एक लेख से ज्ञात होता है कि अथद्वार भोरनेकले ब्राह्मणों को भी ब्रह्मवा भूमिकर पर व्याज देना पड़ता था। यह ब्रह्मवा भी तीन माससे अधिक न रत्ता जाता था, इस अवधि के

१ यथ ब्राह्मण्येय्य करदानं न कुर्यात् । ते हि राजा धमकरा ।

विष्णु ३ २२ ६

२ शोकाविमहिषानां च बह्वानां च पोषकाः ।

कृष्यर्थं प्रतिपद्यन्ते तान् (विप्रान्) वैरयासयच्छते ॥ ३ ॥

येऽवयैकामा ये चापि मामिषाश्चैव भासः ।

निप्रहानुमद्भारतास्तान्द्रिजाऽन्नियान् विदुः ॥ ५ ॥

अथोत्रियस्य सर्वे एते सर्वे आनाहितानयः ।

तान्सशौचानिको राजा यत्किं यन्ति च क्षारयेत् ॥

म भा १२ ७६ ४० ।

३ ए १, ८ पृ २०८ ।

४ इ म प्रे मा, १ पृ २२ गुदर प्रिथेमें भी ब्राह्मणों को पूरी करमुक्ति कमी कमी मिलने का वर्णन आता है; देखो, इ म प्रे, मा १ पृ ३२

समाप्त होने पर न देनेवालों की भूमि बेचकर बकाया वसूल कर लिया जाता था^१। एक अन्य लेख से पता चलता है कि बकाया चुकाने के लिये कमी तीन महीने के एवम दो वर्ष तक मोहलत दी जाती थी, पर इसके बाद पूरा चुकता किये बिना जमीन नहीं बचायी जा सकती थी^२। उत्तर भारत के इस प्रकार के उदाहरण नहीं मिले हैं पर यह मानना गन्त न होगा कि पूरे ब्राह्मण वर्ण के कर मुक्त किये जाने के उदाहरण प्राचीन भारत में विरल ही थे। साधारणतः ब्राह्मणों की मो कर देना पड़ता था, शिवा विद्वान् ब्राह्मणों (श्रोत्रियों) के, जो निर्धन होते थे और जिन्हें राज्य से कोई वृत्ति भी न थी।

जिन देवालियों के पास विम्बुज भूमि थी, वे भी कर से मुक्त न थे। जिन मंदिरों की आय कम रहती थी उनसे आंशिक कर ही लिया जाता था, लेकिन जिनकी आयदनी काफी थी उनसे पूरा पूरा कर वसूल जाता था। राज्यकर चुकाने के लिये मंदिरों द्वारा अपनी भूमि के कुछ अंश बेचने के भी उदाहरण मिलते हैं^३। कभी कभी तो बकाया ऋगान के लिये राज्य द्वारा ही मंदिरों की भूमि बेचे जाने के भी उदाहरण मिलते हैं^४।

अब करो पर विचार करना चाहिये। भूमिकर ही राज्य की आय का मुख्य साधन था। उत्कर्षण तर्कों में इसका उल्लेख कभी 'भागकर' और कभी 'उद्गण' नाम से किया गया है। स्मृतियों में कर की कोई एक ही दर नहीं निश्चित की गयी है, आठ पौ-सदो से ३३ पौ सदो तक कर देने का निर्देश मिलता है^५। भूमि की अच्छाई बुराई के कारण ही यह अंतर पाया जाता है, उदाहरणार्थ जब मनु एक ही साँस में आठ, बारह या सोलह प्रतिशत भाग कर में लेने का निर्देश करते हैं,^६ तब यह स्पष्ट है कि भूमि की किरम के अंतर को ध्यानमें रखकर ही उन्होंने यह निर्देश दिया है। कुलोत्तु ग चोल ने कर के हिसाब के लिये भूमि को आठ श्रेणियों में विभाजित किया था^७। भिन्न भिन्न राज्यों में कर की भिन्न भिन्न दर होने या एक ही राज्य द्वारा आवश्यकतानुसार भिन्न भिन्न समय पर भिन्न

१ ए क , ५ अलिंदेरा स २२८।

२ इ अ प्रे भा २ पृ ११४५

३ सी इ ए रि , १८९० सं २७

४ इ अ प्रे , भा २ पृ १२२२

५ मनु ८ १३० , गौतम १० २४ २७, अर्थास ५-२।

६ धान्यानामष्टमो भाग पण्डो द्वादश पृ व वा। ८ १३०।

७ इ अ प्रे , १ पृ १२९-१३०

मिन दर स कर लगाये जाने के कारण मो, स्मृतियों में इस विषय में मिन १।मिन निर्देश मिलते हैं^१ । फिर भी साधारण परिपाटी उपज का छठा भाग ही भूमिकर के रूप में लेन की यो । बंगाल^२ और बुदेल्खंड तथा बहुधा अन्य भाग कर एकत्र करनेवाले कर्मचारियों का नाम ही 'पट्टाधिकृत' पड़ गया था ।

पर महत्वाकांक्षी राज्यों के लिए १६ प्रतिशत भूमिकर पूरा न पड़ता था । अर्यशास्त्र^३ और यूनानी लेखकों^४ के विवरण से हात होता है कि मौर्य शासन में भूमिकर कृषक की आय के २५ प्र श के हिसाब से लिया जाता था, अशोक ने मगवान् बुद्ध के बमस्थान लुबिनो ग्राम में विशेष रियायत स्वरूप यह दर आधी (अर्थात् उपजका आठवाँ भाग) कर दी थी^५ । चोल शासनमें साधारण भूमि पर २० प्र श और सरोवर सिंचित भान उत्पादन करनेवाली भूमि पर ३३ प्र श लिया जाता था^६ । राजाधिराज चोल के राज्य में मदिरों का रियायत के स्वरूप १० प्रतिशत कर देना पड़ता था, अर्थात् साधारण भूमिकर इससे अधिक समस्त २० स ३० प्र श रहा होगा ।

यह कहना कठिन है कि सरकार खेत में होनेसे पूरे गल्लेका छठवाँ भाग लेती थी या खर्च से बची हुई उपज का । जातक कथाओं में पशु बचरते समय सरकारी कर्मचारियों या बलिपतिगाहकों का उपस्थित रहने का वर्णन है इससे पता चलता है कि समूची उपजका ही भाग लिया जाता था^७ । पर इसका भा कोइ प्रमाण नहीं कि राज्य कर देते समय कृषिका खर्च बाद न करता रहा हो खासकर जब उसको दर इतनी ऊँची २५ या ३३ प्र श रही हो । शुक्रनोति, जो ३३ प्र श की अनुमति देती है स्पष्ट कहता है, कि कृषक को नितना भिकर और कृषिसे खर्च देना पड़ता है कम्से कम उसका दूना उसे पशुको

१ पद्मभागमुपबद्धाय चाथवा प्रजानां पीवा न स्यात् तामदेव प्रजापाठन-
स्यावश्यकत्वात् ॥ स्मृतिरत्नाकर पृ ६२ ।

२ सेन 'इसमिप्पान प्रॉम बंगाल' स १ ।

३ भा ५ अ २ । ४ ऐंशेट इबिया ऐंन बिस्काइस वाय मेगास्थेनोस ।

५ हिंदू मगवा बुधे जातेति लुबिनिगामे उपलिके कटे पठमागिय प ।

(इतिमने शिकालेख)

सामायय ३ ११ १४ में भी १५ प्र श का विधान है ।

६ प क , भा. १० मुद्रयागड स ४४ अ और १०० ।

७ भा. २ पृ ३७८ ।

आय और व्यय

११६

आयके रूपमें मिलना चाहिये। इससे प्रतीत होता है कि सरकार का भाग पूरे उत्पादन का लगभग १६ प्र श और आय का २१ प्र श होता था। प्रकृतिय-य कारणों से प्रतिप्रस्त होने पर, यथा समुद्र के बढ़ाव से भि बढई होने आदि पर, परिस्थिति के अनुसार सरकार कर में भी छूट देती थी पर इस प्रकार की स्थितिमें कर में सुविधा अपने आप भी मिल जाती थी, कारण कर तो उत्पादित अनाज का ही एक अंश होता था अत यदि उत्पादन कम होता था तो कर भी उसी हिसाब से कम हो जाता था।

भूमिकर अनाज के रूप में ही लिया जाता था। यह सिद्ध करने के लिए प्रचुर प्रमाण है। भागकर नाम ही इस बातका सूचक है कि यह खेत में होने वाली फसल का ही एक भाग था। जातकों में कर एमप्र करने वाले कर्मचारी को 'शेणमापक' अभिधान दिया गया है, जिसका अर्थ 'द्रोण की माप से अनाज नापने वाला' होता है। जातकों में ऐसे भी धर्ममीढ व्यक्तियों की कथा है जो अपने ही खेत से एक मुट्टी घान की बाकी तोड़ लेने पर पछतावा करते देखे जाते हैं कि इससे राजा अपने भाग से वंचित हो जाता है^३, अथराज्य में ऐसे अवसर पर जुमनि का भी विधान है^४। स्थान स्थान पर राज्य की विद्याल लक्षियों या कोठिया होती थी, जहाँ भूमिकर में मिल अन्न का उच्चपक्रिया जाता था। इसकी देखरेख राजकीय अधिकारी करते थे जो धुन लगने या सड़ने के पूष ही इसकी निष्काशी की व्यवस्था करते थे^५।

कुछ लेखों से यह भी शत होता है कि १ वीं शताब्दी के बाद कहीं कहीं भूमिकर नकद भी बसल कियो जाता था। मुक्तप्रांत के १० वीं शताब्दी के एक गुजर प्रतिहार दान पत्र में एक गाँवका आमदनी में से २०० मुदा किलो देपालय के लिए लगाये जानेका वर्णन है^६। [इसी कालके उड़ीसा के एक बख्त में ४२ 'रुपयों' (चाँदी के सिक्के) की आमदनी के एक गाँव के दानका विवरणो है^७। राजराजेश्वर मंदिर के ११ वीं शताब्दी के दो मिललेखों में १ प्राम

१ राजमागादिव्ययतो द्विगुण्य लम्पते यत ॥

कृषिकृत्यं तु तत्रैव सन्मयुज दु खद नृप्याम् ॥ ४ २ ११५ ।

२ इ म प्रे , १ पृ १३६ ।

३ मा २ पृ ३७८ ।

४ मा २ अ २२ ।

५ ह्यसनीति, ४ २ १६-१ ।

७ पृ, ६, १२ पृ २० ।

४ इ प्रे , १६ १७४ ।

को आमदनी का विवरण दिया गया है, इनमें से ३० ग्रामों में सरकारी कर अनाज के रूपमें ही, प्रति 'बेडि' १०० 'कलम' धान के हिसाब से, लिया जाता था, पर ५ ग्रामों में यह विवरण में १० स्वर्ण कल्लु प्रति 'बेडि' की दर से लिया जाता था^१। इससे प्रतीत होता है कि ६ को शताब्दी के आस पास नकद कर लेने का प्रारम्भ हुआ। पर ऐसे उदाहरण विरल ही हैं।

भूमि कर नकद लिये जाने को अवस्था में यह व्यर्थ ही दो किशों में 'उरद और वसत श्रुतुकी पत्रन बढारते समय लिया जाता रहा होगा^२। गुजरातके एक लेखने कात होना है कि कयो कयो राष्ट्रकूट शासन में यह तीन बार में एकत्र किया जाता था^३।

भूमि कर का प्रमाण समय समय पर बदलता था। स्मृतियों ने राज्य को आवश्यकतानुसार इसके वृद्धि की भी सुझाव रखी है। साथ ही सिंचाई को नहर सृष्टि करने पर कर में कमी करना भी आवश्यक थी। बनवासी के एक उत्कीर्ण लेख से कात होता है कि ऐसे अवसरों पर सरकार अपने कर्तव्यपादन से विरत न होती थी^४।

भूमि कर न चुकाने पर एक निश्चित अवधि के बाद, जो समय और स्थान के अनुसार भिन्न भिन्न थी, भूमि बेच दी जाती थी। राजेंद्र चौलुक्य^५ समय यह अवधि ३ साल की थी, कुञ्जोत्तुंग^६ ने इसे घटा कर दो वर्ष कर दिया था बकाया रकम पर व्याज भी लगाया जाता था। परन्तु दिलाया जा चुका है कि 'गसगों की और मंदिरों की भूमि भी कर न देने के कारण जब्त कर ली जाती थी। पर आश्चर्य की बात है कि स्मृतियों में कहीं भी राज्य द्वारा नादेहदों को भूमि अर्पण करने के अधिकार का उल्लेख नहीं है। क्या यह अधिकार ९०० ई. के बाद ही अस्तित्वमें आया ?

यहाँ इस प्रश्न पर भी विचार करना है कि कृषियोग्यभूमि का स्वामी कौन होता था। यदि भूमि का स्वामी राज्य था तो कृषक से लिये जानेवाले धनको मालगु

१ सी ६ ६ मा २ सं ४ और ५।

२ मद्रासमा (प्रपणाल २, १५) और कुयलूक (मनु ८, ३०७) ने इस प्रणाली का प्रतिपादन किया है।

३ इडि पृ ६, १३ पृ ६८।

४ पृ ८ ८ सौराष्ट्र ८३।

सी ६ ६, ३, स ६। ६ ई म प्रे, मात २ पृ १२४९

बारो मानना पड़ेगा, भूमिकर नहीं। पर यदि भूमि का स्वामी कृषक या तो इसे भूमिकर कहना होगा।

श्रावकाल की भाँति प्राचीन कालमें भी इस प्रश्न पर मतभेद था। मनु स्मृतिमें कहा गया है कि भूमि की निभियोंका स्वामी राजा है क्योंकि वह भूमि का भी अधिपति है^१। इसके केवल कृषियोग्य ही नहीं सब प्रकार की भूमि पर राजाके स्वामित्व का समर्थन होता है। अर्थशास्त्र के टीकाकार महत्स्वामी ने एक दलील उदघृत किया है जिसमें यह प्रतिपादित किया गया है कि भूमि और अलाश्यों पर राजा का ही स्वामित्व है^२ इतर व्यक्ति का नहीं। ज्ञानोबोरस का भी कथन है कि भारतमें भूमि का स्वामी राजा ही माना जाता है, कोइ व्यक्ति मालिक नहीं माना जाता। उपर्युक्त इन तीन मतों के विषय, वा इस विषय में निश्चयारमक नहीं माने जा सकते,^३ हमारे सामने पूर्व मीमांसा की स्पष्ट उक्ति है जिसमें कहा गया है कि कुछ यशोंके अंतमें राजा द्वारा सर्वस्व दान का विधान है पर इस व्यवहार पर राजा प्रजा की निभी भूमि दानमें नहीं दे सकता^४। अर्थशास्त्र भी

१ निधीर्नां तु पुराणानां धातूनामेव च वित्ती ।

अधमाप्रत्ययाद्वा राजा भूमेरधिपतिरिति म ॥ ८ ३९ ।

२ राजा भूमे पतिरिहो शास्त्रैर्ददकस्य तु ।

ताभ्यामप्यसु यद्व्यस्य तत्र स्वाम्य कुट्टविकाम् ॥ भा २ अध्याय २४

३ समर्थ है कि भूमिभूमि निधियों का स्वामित्व सिद्ध करने के लिए ही मनु ने समस्त भूमि पर राजा का अधिपत्य प्रतिपादित किया हो। महत्स्वामी का भाष्य भी साधारणतः जल और स्थल पर राजा का अधिपत्य प्रतिपादित करना था जैसे आजकल जल स्थल और आकाश में राज्य का अधिपत्य माना जाता है। राजकाय भूमि से ही यूनानी लेखकों ने समस्त भूमि पर राजा के स्वामित्व की कल्पना कर ली हो। इस समय में तुषान स्वर्ग के मत का पता उसके यात्रा विवरण से नहीं चलता। देखिये भाग १ पृ १७६।

४ न भूमि सर्वान् प्रति अधिपतित्वात् । पू० सी० ६ ७ ३ इस पर का दावरमात्य देता है —

य इदानीं सार्वभौमः स सर्वं भूमि दास्यति ।

सोऽपि नेति मूम । कुत ।

सार्वभौमत्वे स्वस्यैतदेवाधिक यदसौ पुदिव्यां समूतानां (मीमांसिनां) रदा-
येन निर्दिश्य कस्यचिज्जागस्येष्टे न भूमे ।

राजकीय भूमि और प्रजाकी व्यक्तिगत भूमि में स्पष्ट अंतर करता है^१। नारद भी कहते हैं कि राजा जनता के गृह और क्षेत्र के स्वामित्व में हस्तक्षेप न करे अन्यथा इसके पुरी अव्यवस्था पैल जायगी^२। नीलकण्ठ भी व्यवहारमयूस में स्पष्ट कहते हैं कि यद्यपि राजा समस्त पृथिवी का अधिपति है, फिर भी क्षेत्र आदि (खेत) का स्वत्व जनता का ही है राज्य का नहीं^३।

प्रागैतिहासिक कालमें भूमि पर पूरे समाज का स्वामित्व माना जाता था, इसका पता कुछ आचार्यों के इस मत से चलता है कि पूरे ग्राम, गोत या विसदरी की अनुमति से ही भूमि बेची या हस्तांतरित की जा सकती है^४। भूमि के इस समाजगत स्वामित्व का यह अर्थ नहीं कि समाज सरकार द्वारा किसी व्यक्ति की भूमि छीन सकता था, इससे तो केवल भूमिके हस्तांतरित क्रिये जानेपर एक रोक सी रहती थी ताकि कोई अर्वाञ्जनीय व्यक्ति ग्राम में न आ जाय। यह ध्यान में रखना चाहिये कि वैदिककाल में राजा भी कोई भूमि दानमें तमी दे सकता था जब पड़ोसी उसमें आपत्ति न करे^५।

प्रागैतिहासिक कालमें समाजगत स्वामित्व का प्रभाव ऐतिहासिक कालमें दो बातों के रूप में देख पड़ता है। भूमिकर न देने पर भूस्वामी को उसकी भूमि से हटा सकने का राज्य का अधिकार मकानदार के क्रियाया न देनेवाले क्रियाये दार को हटा सकने के अधिकार के समान है। यह स्पष्ट सिद्ध करता है कि पहले राज्य सब भूमि का स्वामी था। ऐतिहासिक काल में भी ऊपर जगल कोर खानों पर राज्य का अधिकार पूर्व काल के उसके समस्त भूमि पर स्वामित्व के ही आधार पर था।

१ भाग २ अध्याय २३।

२ गृहक्षेत्र च द्वृष्टे वासहेतु कुटुम्बिनाम्।

तस्मात्ते नाक्षिपेदाज्ञा भूमेरधिपतिर्हि स ॥ ३४२।

३ उत्तद्ग्रामक्षेत्रादौ स्वयं तु तथज्ञौमिहानामेव। शर्चा तु करप्रहणमात्रम्।
अतएव हदानां तनपारिभाषिकत्वेन दानादौ न भूदानसिद्धिः।

किंतु वृत्तिकक्षपणामात्रमेव।

व्यवहारमयूस, स्वावागम अध्याय।

४ स्वग्रामशासितसामन्तदायादानुमतेन च।

द्विरण्योदकदानेन यदभिमिश्रति मेदिनी। मिताक्षरा याज्ञ २ ११३।

५ शत ब्रा १ ७ ३ ४, ८, १ १ ८।

इस बात के निश्चित और प्रबल प्रमाण हैं कि ६०० ई० पू० के बाद से कर न देने को अवरुध को छोड़ कर दोष किसी भी स्थिति में सरकार किसी भी व्यक्ति को भूमि नहीं छीन सकती थी। लोगों को अपनी भूमि दान करने बेचने या बंधक रखने की पूरी आजादी थी। बम्बपालो और अनापविंडिक ने बौद्ध धर्म को वैशाली और आशतो में विस्तृत भूमि दान दी थी। सातक में भी मगध के एक मालव्य द्वारा अपनी भूमि दूसरे को देने का उल्लेख है^१। उक्त लेखों में जो अनेक व्यक्तियों द्वारा बिना सरकार की आर से किसी धार्मा या भाषति के अपनी भूमि के दानों के बहुत से उल्लेख मिलते हैं^२।

इसमें संदेह नहीं कि ठकीएँ लेखों में राज्य द्वारा मादगों या देवालयों को पूरे गाव दान में दिये जाने के उदाहरण मिलने हैं, पर इससे कृषियोग्य भूमि पर राज्य का शासित्व नहीं सिद्ध होता, कारण इन दोनों को राज्य को मिलनेवाले कर, जिनमें भूमिकर भी शामिल है, अपने लिये लेने का ही अधिकार दिया जाता था, इससे गाँव में रहनेवाले व्यक्तियों को निजा भूमि के स्वत्व पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता था। दानपत्रों में लोगों से अपनी भूमि छोड़ देने को कमी नहीं कहा जाता, उनसे केवल यही कहा जाता है कि दान पाने वाले व्यक्ति का यथोचित सम्मान करें और राज्य अधिकारी को जो कर दिये जाते थे वे उसे दिये जायें। भविष्य में आनेवाले शासकों को गाँव की भूमिकर क आ करने से नहीं बरन् गाँव से कर उगाहने को बरजा जाता है^३।

कमी कमी राज्य द्वारा भूमिदान के भी अनेक उदाहरण मिलते हैं, पर इनमें पूरा ग्राम नहीं बरन् उसमें स्थित भूखण्ड, जो कमी कमी छितरे भी रहते हैं, दान किये जाते हैं। यथा, ब्रह्मो के प्रुवसेन एक ग्राम के देवालय को ३६० पादावत भूमि देना चाहते थे, इसमें उ होने ग्राम के उत्तर पश्चिम में स्थित चार टुकड़े और उत्तर-पूर्व के चार टुकड़े जिनका माप ३०० पादावत था और ४० और २० पादावत के दो खेत कुर्प से सींचे जानेवाले दिये^४। यदि राजा

१ मा ४, पृ० २८१।

२ एपि इ, ८ नासिक स० १६।

३ से यूयं समुचितयागभोगकरहिरण्यवादिप्रवायोवतपन करिष्यम आदा अचणविषेवावच भविष्यम। कौ इ इ मा ३ पृ ११२।

देखिये बौद्ध साम्प्रदाय, वही पृ १२६ १३३। पाळी दानपत्र, एपि इ, २ पृ ३०४, ब्राह्म दानपत्र, एपि इ, १९ पृ १२।

४ एपि इ, ३ पृ ३२१।

ग्राम की पूरी भूमि का स्वामी होता तो वह १६० पादावर्त का पूरा एक चक्र ही दे सकता था और पानेवाद्य भी यही पसंद करता। पर ऐसा न करने का कारण यही हो सकता है कि राजा या सरकार के अधिकार में गाँव के कुछ ओढ़े से खेत थे, जो उसे उत्तराधिकारी न रहने या कर के बकाया में मिट गये थे। आजकल की भाँति प्राचीन कालमें भी प्रत्येक ग्राम में कुछ भूमि राज्य के अधिकार में रहती थी, इन्हें कुछ लेखों में 'राज्य-वस्तु' कहा गया है^१। जब राजा भूमिदान करना चाहते थे तो यही राजकीय खेत दे देते थे^२। जब 'राज्यवस्तु' में कोई खेत न होते तो वे खरीद कर भूमि दान करते थे, एक लेख में एक वैदुम्ब वशी राजा द्वारा (६५० ई) ग्राम समा से ३ वेळि भूमि खरीद कर देवालय को दिये जाने का बणन है। कुछ चोळ लेखों में भी ऐसे ही उदाहरण मिलते हैं जिनमें राज्य की अपनी भूमि न होने पर अन्य व्यक्तियों से खरीद कर दान किये गये थे^३।

कुछ अलग लेखों से उपर्युक्त बात और भी स्पष्ट हो जाती है। एक लेख में दक्षिण के राष्ट्रकूट सम्राट् अमोघवर्ष (८५० ई०) द्वारा तल्पूर ग्राम और उसीमें स्थित एक ५०० × १५० हाथों की फुडवारी के दान का वर्णन है^४। एक अन्य लेख में सम्राट् गोविंदचंद्र (११५० ई० युक्त प्रांत) द्वारा होलिगपाद ग्राम और उसमें स्थित 'तिवायी' नामक क्षेत्र के दान का उल्लेख है^५। यदि ग्राम के दान से प्राप्त की पूरा भूमि के दान का अर्थ होता तो, उनमें के किसी खेत या फुडवारी के अलग दान के उल्लेख की क्या आवश्यकता थी !

अतः निश्चित प्रमाणों से सिद्ध हो जाता है कि कम से कम उत्तर बौद्ध काल में कृषियोग्य भूमि का स्वामित्व धनता का ही था और राज्यकर न देने के

१ चेंडलूरग्रामे राज्यवस्तुमूला स्थित क्षेत्र " श्राह्मणाप प्रदत्तम् ।

एपि इ पृ २३२ ।

२ छोटे छोटे टुकड़ों के दान के लिए देखिये इ पे ६ पृ १०३ (मोग्र देश, सासरी सदा), एपि इ ३ पृ २६० २ (मध्यप्रांत ५ वीं सदा), इ पे. १ पृ २६ (तामिळ देश ४ वीं सदा), एपि इ १ पृ २६ (मैसूर १० वीं सदा), इ पे १ पृ २०३ गुजरात १३ वीं सदा)

३ एपि इ ३ पृ १०४ ६ ।

४ एपि इ ३ पृ २९,

५ वही ३ पृ २०३ ४ ।

सिवा और किसी कारण से इस स्वयं का अपहरण न हो सकता था। अतः राज्य को मिलने वाली रकम भूमि कर या भूमि का किराया नहीं।

अब हम दूसरे कर्षों की ओर दृष्टिद्वेष करेंगे। कृषि की मांति वाणिज्य और वचोग को भी बनने योग्य करें का मार ठठाना पड़ता था। व्यापारियों को ग्राम या नगर में आनेवाला बख्तों पर चुगी देने पड़ती थी। इसका औचित्य था कि राज्य को खदकों की मरम्मत और सुरक्षा पर बहुत खच करना पड़ता था^१। यह चुगी नगर या ग्राम के प्रवेश द्वार पर 'शौलिक' नामक कर्मचारियों द्वारा वसूल की जाती थी^२। स्थान स्थान की प्रयानुसार यह शुल्क पैसा या पदार्थों में लिया जाता था। स्मृतियों के निर्देशों से प्रतीत होता है कि चुगी पदार्थों के रूप में ही ली जाती थी^३, कभी कभी तो कुछ लेखों में किसी स्थान पर शुल्क में मिलने वाले घो, तेल, कपास, पान आदि की वास्तविक संख्या भी दी गयी है^४। मुद्रा में भी चुगी एकत्र की जाती रही होगी। कभी कभी ठाकोर्ण लेखों में चुगीघरों की भाय से दान का उल्लेख मिलता है^५, इससे भी सिद्ध होता है कि लोगों को अधिकार था कि चुगी पदार्थों के रूप में दे या मुद्रा में।

वस्तु के अनुसार चुगी की दर भी पृथक् पृथक् थी, वेसा आजकल होता है। मनु ने ईषन, मांस, मधु, घी, गन्ध, औषधि, फल, शाक, मिट्टी के वर्तन और चमड़े के सामान पर १६ प्र० श० चुगी लेने की अनुमति दी है। अर्थशास्त्र ने इन पदार्थों पर इससे कम, माने ४ या ५ प्र० श० लेने का आदेश दिया है। धृती बख्त पर भी इतना ही शुल्क था पर मांदिरा और उद्योगी बख्त पर ६ से १० प्र० श० लिया जा सकता था^६। अतः, यह स्पष्ट है

१ मागसंस्कारार्थं मागयोग्य फल हरैत् । शुक्र ४ २ २६
 २ इ दे २६ ४ १८ (कुमायूँ ६ धी शठा दी) मज्जमदार ईस यगाळ
 स १ (यगाळ ८ धी शत बदी)
 ३ भाददीताथ पद्माग दुमांसमधुसविषाम् ।
 गधौषधिसानां च पत्रमूलफलस्य च ॥ मनु ७-१३१ । और भी शुक्र
 ४ २ १२१, अथदारत्र २ १२ देखिये ।
 ५ पवि ६ ३ पृ ३६ ।
 ६ पवि ६ १ स १६ ।
 ६ अ० ७, १३१-२ ।

कि राज्य को नीति और आवश्यकता तथा समय और स्थान के अनुसार लुगीयों को दर बढ़ती रहती थी। स्मृतियों में उल्लिखित वस्तुओं पर लुगी बसले जाने का प्रमाण उत्कीर्ण लेखों में भी मिलता है पर इसकी दर नहीं बतायी गयी है^१।

लुगी के साथ ही यात्री, माल, मवेशी और गादियों को नदी आरपार ले जाने के लिए एक नौका कर भी लगता था। यह कर बहुत अल्प था।

लुगी, जकात, और नौका कर के अतिरिक्त वाणिज्य का कुछ और भी कर मार बहन करना पड़ता था। कुछ राज्यों में माप और तौल की खींचकर उन्हे मुहर लगा कर प्रमाणित किया जाता था और इसके लिए कुछ स्वल्प कर देना पड़ता था^२। उत्कीर्ण लेखों में बहुधा दूकान कर का भी उल्लेख है यद्यपि स्मृतियों में यह किरल ही है। यादव काल में दक्षिण प्रांत में इसका उल्लेख था^३। दक्षिण भारत में पाण्ड्य राज्यमें इसकी दर ६ पगम् प्रति वर्ष, और गुज्जर प्रतिहार राज्य में दो विधोपक प्रतिमास था। ऐसा जान पड़ता है कि यह एक इलका कर था जो छोटे नगरों और ग्रामों में दूकानों पर लगाया जाता था। मेगास्थनीज ने यिकी की रकम पर बिस १० म० श० कर का जिक्र किया है, वह अश्वशाल या स्मृतियों में नहीं पाया जाता। समझ है कि अम वण मन्वाखनीज लुगी को ही विक्री कर समझ बैठे हों।

अब उद्योग धर्मों पर लगनवाल करों का विचार करना है। जहाँ तक पदह और छतार जैसे छोटे मोटे कारीगरों का संबंध है उन्हे महीने में एक या दो दिन सरकार के लिए काम करना पड़ता था^४। सरकार यह अधिकार स्थानीय सरपाओं को दे दिया करता थी ताकि सावधानिक निमाण काय में इसका उपयोग हो सके। उत्कीर्ण लेखों में इसे 'बादकर' (कारीगर-कर) कहा गया है। इसमें संभवतः नार, घोड़ी, मुनार, और कुम्हार भी शामिल थे।

१ अथशास्त्र मा० २-२२ ।

२ अशास्त्र मा० २ ११ ।

३ ई दे १२ पृ १२७ ।

४ प ई, ३ सं० ३३ ।

५ पहले के स्मृतिकार मनु (७ १३८) और विष्णु (३ ३२) आदि महीने में एक दिन काम देने का आदेश देते हैं पर बाद के स्मृतिकारों, शुक आदिने इसे बढ़ाकर दो दिन कर दिया ।

विजय नगर साम्राज्य में मुनिकरों को प्रति वर्ष १२ पणम् कर देना पड़ता था^१। समझ है कि पहले भी यही परिपाटी रही हो।

सुरा के व्यापार पर राज्य का कड़ा नियंत्रण था। सुरा राजकीय सुरालयों में भी बनायी जाती थी और व्यक्तिगत सुरालयों में भी। इन्हीं प्र. श. आचकारी कर देना पड़ता था^२।

सब खानों, राजकीय सर्पत्त समझी जाती थीं। कुछ तो सरकार स्वयं सुदवाती थी और कुछ ठेकेदार दे दी जाती थीं। ठेकेदार को खानसे निकलने वाले प्र. य. पर भारी कर देना पड़ता था। शुक्र सोने और हीरे पर ५० प्र. श., चांदी और ताँबे पर ३३ प्र. श. और अन्य धातुओं पर १६ से २२ प्र. श. कर देने की अनुमति देते हैं^३। स्मृतियों में सोने पर जो २ प्र. श. कर लिखा गया है^४ वह बहुधा अक्षत या आचकारी नहीं।

नमक पर भी आचकारी कर लिया जाता था। नमक की खानें या तो सरकार सुदवाती थी या उसकी अनुमति से कोई अन्य। प्राचीन के दानपत्रों में दान पानेवाले को अक्षर बिना कोई शुल्क दिये धातु या नमक के लिए सुदाई करने का अधिकार भी दिया जाता था^५।

पशुपालन भी एक प्रमुख व्यवसाय या विशेषकर प्राचीन या वैदिक काल में, अतः इसे भी अपना भाग राज्य को अदा करना पड़ता था। मनु ने पशुयु. पर २ प्र. श. कर की अनुमति दी है^६, यह २ प्र. श. संभवतः पूरे यूय. था। शुक्र ने ६ से १२ प्र. श. की राय दी है, यह भाग सालभर में जित बुद्धि हुई हो समवतः उधेसे लिया जाता था। उत्कीर्ण लेखों से एक तो प्रणाली का पता चलता है, इसमें यूय. में जितने पशु होते थे प्रति पशु नकद रकम प्रति वर्ष ली जाती थी^७।

१ इ. स. प्र. १, पृ. ५०।

२ अर्थशास्त्र, सा० २ अध्याय २२।

३ ४२ ११८-९।

४ विष्णु ३ २४।

५ इ. प्र. १८ पृ. ३४-२।

६ अ० ७ १३०।

७ धीरवाणद्वय के राज्य में (१२२० ई.) ५० भैंसों, १० गायों या ५ भैसों पर १ पणम् प्रतिवर्ष लिया जाता था। पण्य भ्रातृद्वय के ६ भाने के वरा वर पृ. श. चांदी का तिक्का था।

बिन चुगी और आवकारी करों का अब तक उल्लेख किया गया है उनके लिए शिलालेखों में एक ही सारगर्भ शब्द 'भूतोपासप्रत्याय' प्रयुक्त होता था। अर्थात् 'भूत' जो कुछ अस्तित्व में आया था बनाया गया हो और 'उपास' जो कुछ बाहर से लाया गया हो, उस पर लिया जाने वाला कर^१। कभी कभी जकात या चुगी के लिए केवल शुल्क का प्रयोग होता था^२।

प्राचीन कालमें 'विष्टि' (बेगार) का भी काफी चलन था। यह उचित समझा जाता था कि जो गरीब आदमी नकद या धान्यादि के रूप में सरकार का कर देने में समय न थे वे शारीरिक श्रम के रूप में राज्य को कुछ कर दे दे। उन्हें प्रतिदिन जो काम मिलता न था अतः उनसे मास में एक दो दिन सरकार के लिए काम लेने में कोई अनौचित्य न समझा जाता था^३। सरकार के लिए विष्टि करते समय वे सरकार से भोजन पाने के अधिकारी थे^४।

सरकार के अधिकारी जब देहात में दौरे पर जाते थे, तब यह बेगार ली जाती थी^५। अथवा स्थानीय सस्याओं को गांव या नगर के सार्वजनिक उपयोगी कामों में इस श्रम का उपयोग करने का अधिकार दे दिया जाता था।

बेगार एक अप्रिय प्रथा है। युवान च्वांग के समय (इ स ६१० कहीं की इसका चलन ही न था और बन्धन भी इससे बहुत ही कम काम लिया जाता था^६। अधिकारियों का दौरा रोज रोज तो होता न था, इसलिये सड़क, घमशालाओं तथा सरोवरा आदि की मरम्मत और निर्माण में ही जो लोग इन कार्यों के लिये चला न दे सकते थे उनसे बेगार ली जाती थी। इन कार्यों से सर्व साधारण जनता का ही लाभ होता था।

१ एचि इ ६, पृ २१, ई एं १२ पृ १६१, ५ पृ १५०, आलतेकर, राष्ट्रकूटों का इतिहास, पृ २२८-३।

२ इ ए २२ पृ २६४, १६ पृ २४।

३ गौतम २ १ ३१, मनु ७ १३८ और विष्णु ३ ३२, केवल एक दिन की बगार की अनुमति देते हैं, शुरु दो दिन की।

४ भक्त च त्रेम्यो दद्यात्। गौ घ सू २ १ ३२।

५ उसरी भारत के छेछों में 'रुकचक' करका उल्लेख है। इसका अर्थ संभवतः दौरा करनेवाले अधिकारियों का सामान लाना था। एचि इ, ३ पृ २६६।

६ वॉट्स, भाग १ पृ १७६।

राज्यकाय से सरकारी कमचारियों के ग्राम में आगमन पर ग्रामवासियों को उनके रहने और भोजन का व्यय देना पड़ता था, इसके लिए सबसे चंदा लिया जाता था^१ । इनके घोड़ों के लिए दाना और घास देना पड़ता था तथा इनकी यात्रा के लिए अगली मजिन तक सामान पहुँचाने के लिए भारवाहक पशुओं का भी प्रयत्न करना पड़ता था^२ ।

नियमित करों के अतिरिक्त आकस्मिक सङ्कट उपस्थित होने पर या साम्राज्य विस्तार की योजनाओं के लिए साधन जुगने के लिए प्रजा से विशेष कर भी लिये जाते थे । महाभारत तो ऐसे अवसरों पर भी विशेष कर छगाने के विरुद्ध है पर वही अनिच्छा से कहता है कि कभी कभी इसके बिना दूसरा उपाय भी नहीं रहता है । यह इस बात पर जोर देता है कि ऐसे अवसरों पर विशेष प्रचारक भेजे जायें जो जनता को नये कर का औचित्य समझाकर उसे कर देने के लिए राजी कर सकें^३ । अर्थशास्त्र में इन विशेष करों को 'प्रणय' या भेंट का नाम दिया गया है और कहा गया है कि किसानों से २५ प्र० श० और व्यापारियों से उनको हेतियत के अनुसार ५ से ५० प्र० श० तक लिया जाय^४ ।

उत्पीन लेखों में इन विशेष करों का उल्लेख मिलता है । रुद्रदामन ने अपने लेख में गर्वोक्ति की है कि विद्याल मुद्घन शीघ्र बिना प्रजा से विशेष कर या बेगार लिये बनवायी गयी । इसके स्पष्ट है कि इस प्रकार के विशाल निर्माण कार्य के लिए विशेष कर लेने की प्रथा थी । वीर राधेन्द्र ने दैंगी क चात्रियों के विरुद्ध अपने युद्ध का साधन जुटाने के लिए प्रति वेळि भूमि पर कलशु सुवण का विशेष कर लगाया था^५ । गुहडवाळ राज्य में लिया जानेवाला 'दुहक दड' भी इसी प्रकार का एक विशेष कर था जो संभवत मुसलमानी आक्रमण का सामना करने के लिए सैन्य समूह हेतु लगाया गया था^६ ।

१ रामसेवकानां वसतिद्वयप्रयत्नद्वौ न स्त । इ पे १४ पृ ३१ ।

२ अवारपरगोदखिवद । याकाटक दान पत्र ।

३ शक्ति० पृ २६-२६ ।

४ भा १ अ १२ ।

५ सी इ प रि १२२०/स० २२० ।

६ एपि ई १४ पृ १९३ ।

५१ अन्त में प्राचीन भारत की कर व्यवस्था वास्तविक व्यवहारमें कहां तक न्यायसगत और औचित्य पूर्ण थी इसका विचार करना जरूरी है। हम देख चुके हैं कि स्मृतियों में कर व्यवस्था के जो सिद्धांत प्रतिपादित किये गये हैं वे अत्यन्त निर्दोष और न्यायसगत हैं। पर प्रश्न यह है कि वे प्रत्यक्ष व्यवहार में कहां तक माने जाते थे। इस विषय में छानबीन करते समय यह स्मरण रखना चाहिये कि हमारे पास इस सबब में बहुत कम सामग्री है। राजप्रशस्तियों में सर्वदा प्रजा सुखी, सतुष्ट और समृद्ध ही बतायी जाती है, पर उत्कीर्ण लेखों और प्रयोगों से इस बात के स्पष्ट प्रमाण मित्र हैं कि कमी कमी कर अत्यधिक और प्रजा के लिए कष्टकर होते थे। एक जातक में कर एकत्र करने वाले कर्मचारियों के भय से भगवत् में भागो हुई प्रजा की कष्ट कथा का वर्णन है^१। कश्मीर के राजा ललितादित्य ने अपने उत्तराधिकारियों को सलाह दी थी कि प्रजा पर इतना कर लगाया जाये कि उसके पास केवल इतना ही अन्न बच जाय जिससे किसी प्रकार साल भर तक उसका काम चल जाय^२। कश्मीर के राजा शंकर वर्मा के शासन में इतना अधिक कर लिया जाता था कि प्रजा के लिए दवा पीकर ही प्राण रक्षा करने के सिवा अन्ध कोई साधन शेष न रह गया था^३।

कुछ लेखों से शत होता है कि तबोर जिले के कुछ ग्रामों में प्रजा ने अल्प बिक कर से व्याकुल होकर विरोध स्वरूप खेती करना ही छोड़ दिया था^४। तृतीय कुल्लुत्तुग के राज्य में उसके एक सामंत ने ग्राम-सभा के विरोध की उपेक्षा करके ऊपर भूमि पर भी कर लगा दिया था। यह अन्याय्य कर न देने पर ग्राम पंचायत के सदस्य बंदी रह में रखे गये और उनका छुटकारा तभी हो पाया जब ग्राम सभा की कुछ भूमि बेच कर नया कर चुकाया गया^५। ब्रह्मदेय ग्रामों के लोगों को भी अन्याचार का धिक्कार होना पड़ता था और कर की वसुली के लिए कच्चे धूप या पानी में खड़े रहना पड़ता था और इस अन्याय्य से छुटकारा पाने का भी उपाय न था^६।

१ मा २ पृ० ९८

२ राज तरंगिणी ४, पृ ३४४।

३ कापत्यप्रेरणाशैलेन्देवनाथ प्रवर्तिते।

आयामे आसशेषैष प्राणवृत्ति शरीरिणाम्। राज २ १८४।

४ सी इ ए रि, १८६७ सं ३६, ३८, और १०४।

५ वही, १९१२ सं १०२। ६ वही १८२२ सं १५६।

पर इन घटनाओं को व्यय अधिक महत्व भी न देना चाहिये। उपयुक्त फरमीरी राजा असाधारण अत्याचारी थे। उनमें से शकरवर्मा, दिदा और हर्ष को श्रेणी ही अलग है। हर्ष ने केवल मंदिरों की संपत्ति का ही अपहरण करता था बल्कि देवमूर्तियों का भी भ्रष्ट करके उनका सोना कोप में समा करता था। अतः इन राजाओं के अत्याचार को साधारण स्थिति का द्योतक नहीं माना जा सकता। दक्षिण भारत के समय में सेकड़ों लेखों से कर एकत्र किये जाने की प्रणाली का वर्णन मिलता है। और यह उल्लेखनीय बात है कि इस समय में उदाहरण बहुत ही कम मिलते हैं। जो कुछ भी उदाहरण मिलते हैं वे चौदह शताब्दी के अंत के हैं जब शासन व्यवस्था बहुत बिगड़ चुकी थी। अत्याय करों का जनता द्वारा सफल विरोधों के भी उदाहरण हमें पर्याप्त मिलते हैं। तमोर जिले के नातुओं का उदाहरण है जहाँ ग्राम समाजों ने अपनी बैठक में बेशक नियमित कर के सिवा अन्य कोई भी कर न देने का निश्चय किया था^१। कनाटक की एक ग्राम समाज का उदाहरण भी हमारे सम्मुख है जिसने गावों और भैरों पर कर देने से इस कारण इनकार कर दिया कि इस प्रकार के कर को प्रयाचित काल से न थी। इसके अतिरिक्त इस ग्राम समाज ने यह भी निश्चय किया कि भूमि कर किस हिसाब से दिया जाय^२। इन उदाहरणों से स्पष्ट है कि जनता अनुचित कर का विरोध करने में सदैव तत्पर रहती थी। अत्याचारी निरंकुश शासकों के सामने मले ही उनकी न चल पाती हो पर साधारण प्रवृत्ति के शासकों के समुल्लेख वे अधिकारों को रक्षा कर लेते थे। वैदिक काल की समिति की भाँति कोई जनसंख्या इसा की पहला सहस्रान्दी में न थी जो राजा की निरंकुशता पर अंकुश रख सके, पर ग्राम पंचायतों में अपने अधिकारों और स्वतंत्रता को रक्षा के लिए पर्याप्त शक्ति थी।

अब यह देखना है कि करके अतिरिक्त राज्य की आमके और क्या स्रोत थे। इनमें मुख्य राजकीय संपत्ति और राजकीय कारखाने और उद्योग से होनेवाली आय, शुमानों की रकम और सामंतों से मिलने वाला उपायन या चिराफ थे।

राजकीय संपत्ति में राज्यवस्तु भूमि, ऊँठ, जंगल, भूगर्भस्थ धन या निजान, खान, प्राकृतिक सरोवर और जलाशय, आदि [को गणना की जाती थी और इनसे काफी आमदनी होती थी। जैसा कि पहले दिखाया जा चुका है कृषियोग्य

१ सौ हर्ष रि, १८९७ सं १६, २८, १०४।

२ प क, १०, मुखबागल सं ४४ (अ)।

भूमि कृषक की ही होती थी पर अधिकाधिकारी के अभाव, राज्यकर न देने तथा गुह्यतर अपराधों, संपत्तिह्रास (forfeiture) आदि कारणों से राज्य के कब्जे में भी बहुत भूमि आ जाती थी। अतः अधिकशां प्रार्थों में राज्य के भी अनेक खेत रहते थे जिनकी खेती या तो मजदूरी द्वारा करायी जाती थी या वे अस्वामियों (lessees) को दिये जाते थे। राजकीय भूमि की देखरेख का काम एक विशेष कर्मचारी का था जिसे अर्थशास्त्र में सीताप्यत् कहा गया है। बादमें उसका बड़ा नाम था यह शायद नहीं।

ऊपर भूमि पर किसी का कब्जा न रहता था अतः वह राज्य की संपत्ति माना जाता था। प्रारम्भ में ५६ वर्षों तक पहले पुरा और पीछे अशुभ भूमि कर माफ कर देनेका आश्वासन देकर इन पर भी कृषि कराने का प्रयत्न किया जाता था। बहुधा ऊपर भूमि का प्रबन्ध स्थानीय सरंघों को सौंप दिया जाता था, गुह्यकार में इनकी स्वोक्ति और सहमति से ही इसका विक्रय होता था^२। ऐसा प्रतीत होता है कि दक्षिण भारत में न केवल इसका प्रबन्ध ही आम सरंघों के हाथ में था बरन इसके स्वामित्व का भी वे दावा करती थीं। अकारण बाढ़ आदि के समय बहुधा इस प्रकार की साधारणिक भूमि के विक्रय के उदाहरण मिलते हैं^३।

ऐसा कि प्रायः सब युग में सब राज्यों का नियम रहा है प्राचीन भारत में भी खानों और खनिज वस्तुओं पर राज्य का ही स्वामित्व था। प्रार्थों के दान देते समय उसमें स्थित खानों को छोड़नेका अधिकार भी प्रतिप्रार्थिता को प्रायः प्रदान किया जाता था। खानों में नमक और पत्थर को खाने भी शामिल थीं^४। खानों को खानें बहुमूल्य राज्य संपत्ति समझी जाती थी, इनकी व्यवस्था की विधि पहले ९ वें अध्याय में पृ० १४७ पर बताया जा चुकी है।

बर्मान में गढ़े खदानों पर भी राज्य का ही अधिकार माना जाता था, कारण टाबारिस माठ का स्वामी भी राज्य ही होता था और भूगर्भ से निकलने के कारण ये भी खनिज संपत्ति के ही वर्ग में आते थे। पर यदि

१ अर्थशास्त्र भा०, ६ अध्याय ६।

२ एरिड १५ पृ १२९।

३ सी ६, ए रि, १८९८ सं ६०६।

४ सरापायबन्धि। मयनदेव का दानपत्र (सुधर्मात्र ११ वीं सदी), इंडि एंटी १८, १४-५।

भाय और व्यय

२१०

खजाने का पता किसी प्राद्वान को लगता था तो उसे यह सरकार न लेती थी, भाय जाति के पाने पर भाषा सरकार लेती थी आषा पानेवाला ।

जगन् भी राज्य की महत्वपूर्ण सवति समझे जाते थे । इनका एक भाग गजदण्ड के हाथी प्राप्त करने के हेतु गनों के लिए छोड़ दिया जाता था, एक भाग राजा के बालेट के लिए सुरक्षित रखा जाता था । बाकी हिस्स से ईधन और लकड़ी प्राप्त होती थी^१ । इनकी व्यवस्था का हाल ३ वें अध्याय में पृ० १४४ पर बताया जा चुका है ।

केवल गहड़वाल राजाओं के दानपत्र में ही दान पानेवाले को आम और महुए (मधूक) के पेड़ों का भी स्वामित्व प्रदान करने का उल्लेख है^२ । पर इसी के बल पर यह नहीं कहा जा सकता कि जनता की निजी भूमिपर उगनेवाले इन वृक्षों पर भी राज्य का स्वामित्व होता था । सम्भवत उपर्युक्त लेखों में उल्लिखित वृक्ष ऊपर भूमिपर उगे थे, एक लेख में ऐसा संकेत भी मिलता है^३ ।

७वम अध्याय में बताया जा चुका है कि प्राचीन भारत में सरकार की ओर से भी उद्योग घड़े चलाये जाते थे । वस्त्र उत्पादन के लिए सरकार का एक घुनाई विभाग भी होता था । इसी प्रकार मुरा बनाने के लिए राजकीय मुरालय भी रहते थे । सरकार के कसईखाने रहते थे जिसमें मांस के लिए पशु काटे जाते थे । भेड़, बकरी, गाय भैस और हाथी आदि के यूस राजकीय बनो में पशुखालाओं में पाले जाते थे । सरकारी टकसाल में अल्प खालक पर जनता मुद्रा टल्को सकती थी । कभी कभी तो जनता के गहने आदि बनवाने के लिए सरकार की ओर से कारखाने खोले जाते थे, वहाँ प्रमाण पत्र देकर मुनार रखे जाते थे । व्यापारियों का माळ टोने के लिए भी राज्य की ओर से किराये पर नौकाएँ चलायी जाती थीं और सामग्री, पशु तथा यात्रियों को पार उतारने के लिए नौका कर भी लिया जाता था । सरकार की ओर से गणिक्खाल्यों और घतपुहों को भी अनुमति पत्र (license) दिये जाते थे । इन सब कार्यों और व्यवसायों से सरकार को अच्छी आय हो जाती थी ।

साम्राज्यों को अपने करद सामंतों के उपायन (खिराज) से भी पर्याप्त आमदनी हो जाती थी । परंतु इसकी रकम निश्चित न थी और यह तभी तक

१ अथशास्त्र अध्याय १-२ ।

२ इ टॉमि, १२ पृ १०१-४ ।

३ समभूषासुवाटिका, चन्द्रावती दानपत्र, पृ ६ १६ पृ १६३ ।

जारी रहती थी जब तक करद राज्यों को वशमें रखने की शक्ति साम्राज्य में रहती थी ।

जुमाने भी राज्य की आयके एक स्रोत थे । साधारण अपराधों के लिए ग्राम यायालयों द्वारा किये गये छोटे मोटे जुमानों की आय तो साधारणतः ग्राम दुराया या मुखिया को ही मिलती थी । पर राजकीय यायालयों द्वारा किये गये जुमानों की रकम राजकोष में ही जाती रही होगी । जुमाना वसूल करने वाले अधिकारी को कुमोयूँ प्रांत में 'दशापराधिक' कहा जाता था^१ ।

सशस्त्रिकारी या स्वामीविहीन वस्तु पर स्वभावतः राज्य का हक होता था । जब विधवाओं को संपत्ति का उत्तराधिकार न था, तब मृत व्यक्ति की पूरी संपत्ति सरकार ही ले लेती थी, विधवा को भरण पोषण के लिए समुचित वृत्ति दी जाती थी^२ । विधवाओं को दायमाग मिलने से राज्य की आय मारी जाती थी अतः १२ वीं शताब्दी तक अनेक राज्य इस सुधार का विरोध करते पाये जाते हैं, यद्यपि ३री शताब्दी ईसवी में ही अनेक पुरोगामी आचार्यों ने इसका प्रतिपादन किया था^३ । कुछ चालुक्य और यादव लेखों में पुत्रहीन अवस्था में मरने वाले व्यक्ति की संपत्ति पर कर का उल्लेख है, संभवतः यह विधवाओं के दायमाग से होने वाली राज्य की हानि की पूर्ति स्वरूप था^४ ।

अब हमें राज्य के व्यय की मदों पर विचार करना है । इस विषय में प्रामाणिक सामग्री का अभाव है । महाभारत या प्राचीन स्मृतियों में भी इस विषय का अधिक विवरण नहीं मिलता । उत्तर फाल्गुनी स्मृतियों उरकीर्ण लेख और ताम्र पत्र भी इस संबंध में प्रायः मौन हैं ।

अर्थशास्त्र से इस विषय में कुछ सहायता मिलती है । इसमें व्यय की मदों का विवरण दिया गया है । पर ये सब अधिकतर राज महल के खर्च से ही संबंध रखते हैं, शासन के विभिन्न विभागों में होनेवाले खर्च का इससे अनुमान

१ इ., पेंडि. २५, पृ० १८ ।

२ दशादिक राजगामि

अथवा ब्राह्मणादिषु राजा धर्मपरायण ।

सास्त्रीजी जीवन इत्यादिषु चम सनातन । नारदस्मृति ११ ५२

३ गुजरात में चारहवीं सदी तक विधवाओं का पतिसंपत्ति पाने का अधिकार स्वीकृत नहीं हो पाया था । देखिये, कुमारपाल प्रतिबोध नाटक, द्वितीय अंक ।

४ इ. पें., १९ १४५ पृ०, कोरदापूर, पृ ३३३ प ६, ३ न ३६ ।

भाय और व्यय

२१२

नहीं होता। न इससे यही पता चलता है कि राजमहल पर होनेवाला खर्च राज्य की भायका कितना प्रतिशत था। कौटिल्य ने मंत्री, अमारय और कुल्ल आय अधिकारियों के वेतन का भी विवरण दिया है पर राज्य की आय का पता न रहने के कारण हम यह नहीं जान सकते कि ये वेतन उचित थे या अनुचित। यह भी प्राय निश्चित है कि प्राचीन भारत में राज कर्मचारियों को अधिकतर नकद वेतन के स्थान पर जागीर या राज्यकर का अंश ही दिया जाता था।

शुक्र ही एकमात्र ऐसे प्रयकार हैं जिनसे यह पता चलता है कि राज्य की आय का कितना प्रतिशत किस मदमें व्यय होता था। इनके अनुसार व्यय का विवरण इस प्रकार है।

१—सेना (बलम्)

२—दान धर्म (दानम्)

३—जनता (प्रकृतय)

४—शासन खर्च (अधिकारिय)

५—राजपरिवार खर्च (आत्ममोग)

६—कोश (सुरक्षित या स्थायी Reserve Fund) १६३ " " "

१० प्र श

८३ प्र श

८३ प्र श

८३ " "

८३ " "

१६३ " " "

इस खर्च के व्योरे का (बजट) स्वरूप ठीक समझने के लिये थोड़ा सा बेवर्ण जरूरी है। ऐसा आपाततः जान पड़ता है कि इसमें सामाजिक और राष्ट्रित के कार्यों के लिए व्यय की व्यवस्था नहीं की गई है। पर प्रकृति (जनता) और दान की मद इसी कार्य के लिए है। शुक्रनीति के टीकाकार और डा० घोषाल प्रकृति का अर्थ मंत्री और अमारय जैसे उच्च अधिकारी समझते हैं, पर इन सबका वेतन मिलाकर राज्य की आय का ८३ प्र० श० होना अवश्य था। फिर यह भी न भूलना चाहिये कि अधिकारियों के लिए एक अलग मद (स० ४) भी थी। प्रकृति शब्द का साधारण अर्थ जनता ही है अतः यह जनता के सांस्कृतिक और भौतिक हित के कार्यों के लिए ही थी। प्रकृति के मद में सत्र, दण्डालय, मठ (विहार), विद्यालय व मंदिर पर किया जाने वाला खर्च आता है। विहार और मंदिर बहुत पाठशाळा और चिकित्सा

१ १ ३१६७, ४ ७ २४ २८ में शुक्र १ आठ वारिक भाय वाले करद राज्य के लिए कुछ छोटा सा विभिन्न व्यवपत्र यतावे हैं।

२ हिंदू देवेयू सिस्टीम, पृ १६१

लय भी चलते थे^१। अग्रहार ग्रामों के माझण उपमोक्षा भी योग्य विद्यार्थियों को नि:शुल्क पढ़ा कर शिक्षा और संस्कृति का संवर्धन करते थे।

इस प्रकार सामाजिक, सांस्कृतिक और राष्ट्र निर्माण के कार्यों के लिए राज्य की आयका १६३ प्र श. निर्धारित किया जाता है। पर वास्तव में व्यय इससे भी बहुत अधिक होता था। क्योंकि इसमें स्थानीय सरकारों द्वारा राज्य के धन से व्यय की जानेवाली रकम सम्मिलित नहीं है।

राजा के निजी खर्च के लिए ८३ प्र श. अपेक्षित नहीं है। वर्तमान भारतीय नरेशों के सामने अग्रेज सरकार ने हाथ में यह आदर्श रखा था कि वे राज्य की आय का १० प्र श. से अधिक राज परिवार के लिये खर्च न करें।

सेना (बलम्) पर ५० प्र श. व्यय अवश्य ही आवश्यक है। ५०० ई. से साम्राज्य विस्तार का जोर बढ़ा और आये दिन युद्ध होने लगे। अतः अपनी रक्षकता कायम रखने के लिए सैन्य पर खर्च करना आवश्यक था। परन्तु स्मरण रहना चाहिये कि इस खर्च की एक पाह भी देश के बाहर न जाती थी और इससे न केवल जनता में धीरभाव की वृद्धि होती थी बल्कि देश में उद्योग और व्यवसाय को भी प्रोत्साहन मिलता था।

स्वायं कोष में आयका १६ प्र श. जाता था। मुसलमान लेखकों ने इस बात का विशेष उल्लेख किया है कि हिंदू राजा अपने पृथकों से मरा पूरा कोष पाते थे और अत्यंत सकट पड़ने पर ही इसमें हाथ लगाते थे। सार्वजनिक या सरकारी श्रुतियों की कल्पना प्राचीनकाल में अज्ञात थी और बड़े राज्य सकट से अपनी रक्षा कर पाते थे बिनका कोष और मांझण मरा पूरा रहता था। दक्षिण के राजाओं से अलाउद्दीन और मलिक काफूर ने जो अपार धनराशि लूटी थी यह इस बात का प्रमाण है कि हिंदू राजा अपनी आय का बहुत बड़ा भाग संकट के समय काम देनेके लिए अपने स्वायं कोष में संचित और सुरक्षित रखते थे।

१ अकबरेखा, पपुटेयन इन ऐंग्लिश इटिया (द्वितीय सरकार, पृ. ११९-१२०),

१३ वाँ अध्याय

अंतर राष्ट्रीय सवध व व्यवहार

राज्य और शासन व्यवस्था सबकी प्रथ में राज्यों के परस्पर सवध के विषय पर सरसरी तौर पर ही विचार किया जा सकता है। इस विषय के दो पहलू हैं, एक शांति काल में सवध और दूसरा युद्ध काल में। शांति काल के सवध का विचार करते समय प्रभुराज्य (Sovereign state) और सामंत राज्य (Feudatory state) के सवध का भी विचार करना होगा।

वैदिक काल के विभिन्न राज्यों के परस्पर सवध के विषय में हमें बहुत कम ज्ञान है। ये राज्य अधिकतर जनराज्य थे और बहुत समय तक इनकी सारी सवध वाचारायत मैत्री पूरा ही था। पर एक दूसरे का उत्कर्ष देख कर व्यापक जातियों में भी परस्पर स्वर्घा के भाव उत्पन्न होने लगे। फलतः कभी कभी उनमें व्यापक में भी सवध होने लगे, बिनमें बहुधा अनार्य जातियों से भी सहायता की जाती थी, पर ऐसे अवसर कम थे।

उत्तर वैदिक काल में छोटी छोटी आर्य जातियों के मिल जाने से कुछ बड़े बड़े राज्यों की भी स्थापना हुई। परंतु इनका भी विस्तार बहुत अधिक न था। उदाहरणार्थ प्राचीन बौद्ध ग्रंथों में वर्णित इस पृ. शताब्दी सदी के ११ महाजनपदों में से भी अधिकांश आधुनिक काल की कमिश्नरियों से बड़े न थे।

अपने शासकों की शक्ति और शासन के अनुसार राज्यों का पद भी छोटा बड़ा होता था। 'स्वराट्', 'एकराट्', 'सम्राट्' और 'अधिराट्' आदि पदविधायी राजाओं के विभिन्न पदों की सूचक हैं, पर इनकी निश्चित मर्यादा रियर करना इस समय कठिन है। 'सम्राट्' आदि पदवीधारी राजा निरर्षदेव अथ राजाओं से कुछ उच्च स्थान पर थे। पर यह नहीं कहा जा सकता कि ये सामंत राज्यों के अधिपति पद पर थे या नहीं। यह समभव है कि दुर्बल राज्य अपने से अधिक शक्तिशाली राज्यों को कुछ कर देते रहे हों।

उत्तर वैदिक काल की सभ्यता और धार्मिक यथादि विधियों ने आर्य राजाओं के सम्मुख साम्राज्य का आदेश उपस्थित किया। राजाओं का

राजा बनने के आकांक्षी शासक के लिए 'अश्वमेध', और 'सम्राट्' पद के अभिषेक के लिए 'वाजपेय' यज्ञ का विधान था। इसलिये राज्यों के परस्पर संबंध में अस्थिरता उत्पन्न हो गयी। कोई भी विजिगीषु राजा किसी भी समय साम्राज्य विस्तार की इच्छा से किसी भी राज्य पर चढ़ाई कर सकता था। इसके साथ यह भा ध्यान में रखना चाहिये कि इन राज्यों को पृथक् करनेवाली कोई प्राकृतिक सीमाएँ न थीं जैसे कि कौशाम्बी काशी और कोशल राज्यों में। ज्योंही इनमें से कोई अपने को शक्तिशाली समझने लगता था त्योंही वह औरों को दबा कर अपना विस्तार करने का प्रयत्न करता था।

स्मृतियों का भी मत है कि जब राजा अपने राज्य को समृद्ध और सेना को बलवान देखे और राज्य की स्थिति इसके विपरीत देखे तब वह उस पर चेष्टा कर आक्रमण कर सकता है। स्मृतियों में इस प्रकार बिना कारण पर भीड़क युद्ध का समर्थन होते देख कुछ लोग बहुत आश्चर्य करते हैं। परन्तु यदि देखा जाय तो वास्तविकता यही है कि सारे सत्तार में जो भी राज्य बलवान और विस्तार करने में अपने से दुबल राज्यों को दबा कर ही। और युद्ध छोड़ने का असली कारण सदा शत्रु की दुर्बलता ही रह्य, यही ही इस कार्य के समर्थन में जैसे सिद्धांतों की दुहाई दी जाय। अक्सर, शाहजहाँ और औरंगजेब आदि ने अपने ही सहस्रों दक्षिण के सुनतानों पर आक्रमण क्यों किया ? उन १८०३ में अंगरेजों ने मराठों से युद्ध क्यों किया ? कबल इसीलिए कि वे समझते थे कि हम अपने प्रतिपक्षी से मजबूत हो और आसानी से उसका राज्य हड़प सकते हैं। पिछले दो विश्व युद्ध क्यों हुए ? केवल इसीलिए कि युद्ध करनेवाले राष्ट्रीय ने या तो यह सम्झा कि विश्व पर प्रभुत्व करने की आकांक्षा पूरी करने का यही उपयुक्त अवसर आ गया, या अपने विशाल साम्राज्य को बनाये रखने के लिए युद्ध करना ही बेपरकार रास्ता। अतः स्मृतिकारों को ऐसी नीति के समर्थन के लिए दौप देना उचित नहीं जो आज भी अंतर-राष्ट्रीय जगत में प्रतिष्ठित है।

अब यह ही यह कहा जा सकता है कि स्मृतिकार अपने समय के समाज के सामने अधिक उज्वल आदर्श प्रस्तुत कर सकते थे और अशोक की माति साम्राज्य लिप्सा के कारण आक्रामक युद्ध रोकने का उपदेश दे सकते थे। पर यह निश्चय करना सरल नहीं कि आक्रामक नीति है अर्थात् लक्ष्य किसने शुरू

की। मर्याद पक्ष अपने कार्य के समर्थन में 'याय और आत्म रक्षा की दुहाई दे सकता है। युद्ध के एकदम त्याग देने की नीति कार्यान्वित करना बड़ा कठिन है, जैसा कि सम्राट अशोक के इस दिशा में असफल प्रयत्नों से सिद्ध होता है। तत्कालीन अशांतिमय वातावरण में यह आवश्यक था कि समाज में एक ऐसा शक्तिशाली षण हो जो समय पड़ने पर उसकी आक्रमणों से रक्षा कर सक। क्षत्रिय वर्ग ऐसा ही योद्धा षण था, जिसका आदर्श यह था कि 'शय्या पर पड़े पड़े मरना क्षत्रिय के लिए घोर अधर्म है'^१। युद्ध इसका सहज कर्म था, इसे निषिद्ध कर देना इसका काम छीन लेना था। अतः यदि स्मृतियाँ ऐसा आदर्श प्रतिपादित न कर सकीं जो क्षत्रिय धर्म के विरुद्ध था और जो आज के सकार में भी व्यवहाय नहीं ला कोई आश्चर्य की बात नहीं है।

फिर भी यह समझ लेना भूल होगी कि राज्य के भीतर शांति का प्रतिपादन करनेवाले प्राचीन भारतीय मनीषी विभिन्न राज्यों में परस्पर शांतिस्थापना की ओर उदासीन रहे। लगभग सबने महात्वाकांक्षी राजाओं को यथा समथ युद्धसे दूर रहने और शांतिमय उपायों से ही अभ्यष्ट सिद्धि का यत्न करने का उपदेश दिया है^२। उनका कथन है कि अधर्म और अयाय युद्ध से इस लोकमें तो नाश होता ही है परलोक भी मारा जाता है^३। क्षीरकों और पाण्डवों में अतः तत्कालीन समझौते की चेष्टा और पाण्डवों का पॉव गाँव लेकर ही सन्तुष्ट हो जाने की तत्परता से सिद्ध होता है कि प्राचीन भारत में बिना विचार के ही प्रायः युद्ध नहीं छेड़ दिये जाते थे।

प्राचीन भारतीय आचार्य जानते थे कि युद्ध का एकदम त्याग का देना समथ नहीं, अतः युद्ध की समावना यथा समथ कम करने के लिए उन्होंने विविध राज्यों के 'महत्क' बनाकर उनमें शक्ति सन्तुलन कायम रखने की व्यवस्था की थी। स्मृति और नीति ग्रन्थकारों की पर्याप्त महत्क' नीति शक्ति सन्तुलन के सिद्धांत पर ही आधारित थी। इन आचार्यों ने विभिन्न राज्यों में प्रायः जो

१ अधम क्षत्रियस्येव षष्ठ्यवामरण मवेत् । शुक्र४, ७, ३०५ ।

२ साधना दानेन भेदेन समस्तैरथवा पृथक् ।

विजेतु प्रथमेतारीञ्च युद्धेन कदाचन ॥ मनु ७, १६८

नाशो भवति युद्धेन कदाचिदुभयोरपि ॥ कामन्दक ६, ११ ।

३ नाचमंग महीं जेतु छिप्सेत पृथिवीपति ।

अधमविजय ज्ञान्वा को नु मय्येत भूमिष ।

अधर्मयुद्धो विजयो ह्यभुवोऽस्वार्थ्यं पृथक् । म भा १२ ३६ १ ३ ।

सर्वथ रह सकते हैं उन्हें समझाते हुए दुर्बल राज्यों को अपने अधिक शक्ति शाली पड़ोसी राज्यों से सावधान रहने की सलाह दी है और इनकी विस्तार नीति से अपनी रक्षा के हेतु अन्य समान या मूनाधिक बटवाले राज्यों से मंत्री स्थापित करके एक ऐसा मद्दल बनाने की सलाह दी है जिस पर आक्रमण करने का शत्रु को साहस ही न हो।

वैदिक धर्म में अश्वमेध और वाजपेय आदि यज्ञों का विधान होने के कारण आदर्शवादी राजनीतिक विचारक भी विषय अनियानों का विरोध न कर सकते थे, पर उन्होंने इसकी उग्रता कम करने की शक्ति मर चेष्टा की है। धर्म विजयी राजा को पराजित राज्य का अपहरण करने (annexation) या उसकी शासन पद्धति में कोई हस्तक्षेप न करके केवल अपनी अधोनता स्वीकार करा के और कर लेकर ही पराभूत शत्रु को छोड़ देने का उपदेश दिया गया है^१। प्राचीन आचार्यों का कथन है कि यदि पराजित राज्य का राजा युद्ध में धीर गति को प्राप्त हुआ हो, या यदि वह जीवित ही पर पराधीन होकर राज्यासूद्ध न होना चाहे तो उसकी गद्दी पर कोई दूसरा राजपुत्र बिठाया जाना चाहिये यदि राज्य की मिटा ही लेना पड़े तो उसके विधि नियमों और प्रचलित परिवायों की रक्षा की जाय और नयी प्रजा के साथ वैसा ही बर्ताव किया जाय जैसा अपनी मूल प्रजा के साथ किया जाता था अर्थात् नयी प्रजा को विजित मानकर अपमर्दित न किया जाय^२।

इस बात के पयाप्त प्रमाण हैं कि यह नीति साधारणतः कार्यावित भी की जाती थी। बातों में ऐसे किसी युद्ध का वर्णन नहीं मिलता जिसमें विजित प्रदेश विजेता के राज्य में मिला लिया गया हो। सब कोशल का राजा काशी पर आक्रमण करता है तो काशिराज को उनकी मंत्री इस प्रकार समझाता है—'महाराज दरिये नहीं, आपका अविष्ट न हागा, आपका राज्य बना रहेगा केवल आपकी कोशलराज की अधोनता स्वीकार करनी पड़ेगी^३।

१ गृहीत प्रतिमुष्णस्य स धमविजयी नृप ।

अिय महेन्द्रनाथस्य जहार न तु मेदिनीम् ॥ ह्यु, ५ ४३ ।

२ स्थापयेत्तत्र तद्रूपं कुर्वाण समपक्रियाम् । मनु ७ २०२ । देखिये विश्वु ३ ३०, मुद्र ५ ७ ३०३, ३१७-८ ।

३ मा भावि महाराज मास्य से परिपदा तव राज तवव भविमति केवल मनोजरनी वसवती हो दि । कातक ५ पृ ३१९, पृ ३२१ भी ।

८ वीं और ९ वीं शताब्दी के मुसलिम यात्री भी दक्षिण भारत में इस प्रकार के 'बर्म विजय' देखकर बड़े प्रभावित हुए थे। सुलेमान का कथन है जब एक राजा दूसरे को पराजित करता है तो वह उसीके देश के एक व्यक्ति को पराजित राज्य में स्थापित करता है जो विजैठा के नाम पर शासन करता है। इस देश की यही प्रथा है और जनता इसे अन्याय न होने देगी^१।

विजय के बाद भीते हुए राज्य को अपने राज्य में न मिलाने की सलाह दे देता थायान दे पर इसका कार्यावित होना कठिन है। परंतु प्राचीन भारतीय इतिहास से यही सिद्ध होता है कि अधिकतर इसका पालन ही होता था। मौर्य साम्राज्य की आंतरिक स्थिति का हमें बहुत कम ज्ञान है पर संभावना यही जान पड़ती है कि मौर्य साम्राज्य के अंदर भी राजस्थान और पंजाब के शक्तिशाली गणतंत्रों की आंतरिक स्वायत्तता अछूट थी। गुप्त साम्राज्य में तो खास मगध में भी ये सामंत राज्य वर्तमान थे। समुद्रगुप्त द्वारा पराजित नाग वंशीय राजगण श्रतर्वेदो (दोभाब) में साम्राज्य के अधिकारी को ले भी लिया पर इनकी इसमें सदेह नहीं कि समुद्र गुप्त ने बहुत से राज्यों को ले भी लिया पर इनकी संख्या से उनकी संख्या अधिक है जिसे उनका राज्य वापस कर दिया गया और जो साम्राज्य के सामंत होकर अपने राज्य में बने रहे। हर्षवर्धन के साम्राज्य में भी अनेक सामंत या करद राज्य थे। यही स्थिति उत्तर भारत के प्रतीहार साम्राज्य की भी थी। दक्षिण के सातवाहन, चालुक्य, राष्ट्रकूट और यादव राज्यों में बहुत से स्वायत्त सामंत थे। दिग्विजय का सिद्धांत स्वीकार कर लेने पर अधिक से अधिक जो किया जा सकता था वह यही कि पराजित राज्यों की संस्कृति और अतर्गत सभा सुरक्षित रहे। और इससे इनकार नहीं किया जा सकता कि प्राचीन भारत में इस दिशा में बहुत हद तक सफलता भी हुई। इस सफलता का श्रेय बहुत कुछ इस बातपर भी है कि लड़नेवाले राज्यों में सांस्कृतिक और धार्मिक एकता थी। इन राज्यों में ऐसा कोई भ्रम और संस्कृति के विभेद जो दो राष्ट्रों में द्वेष और शत्रुता के भाव भरते हैं और उद्देग प्रान्तिक राष्ट्र बनाकर एक दूसरे का आमूल नाश करने को उद्योजित कर देते हैं, प्राचीन भारत के इन राज्यों में वर्तमान न थे। अतः पराजित राज्य को आंतरिक स्वतंत्रता देने में कोई कठिनाई न थी।

१ इंडियन और चाइनेस, हिस्ट्री ऑफ इंडिया भाग १ पृ ७। और, महात्त भाव चाइना पेंड इंडिया पृ ३३।

युद्ध के कारण साधारणतः ये होते थे, (१) साम्राज्य पद की आकांक्षा । (२) आत्मरक्षा की आवश्यकता । (३) राज्यविस्तार या सामंती स अधिक कर को इच्छा । (४) शक्ति सन्तुलन की चेष्टा । (५) शत्रु क भावों का बदला और (६) भीड़ित जनता की रक्षा । यही कारण सब युगों और देशों में युद्ध के हेतु बनते हैं । अतः प्राचीन भारत में इनके दृष्टांत या उदाहरण ढूँढना व्यर्थ है ।

परस्पर युद्ध की अनिवार्यता देखकर प्राचीन भारतीय विचारकों ने उसकी मीथणता कम करने की यथाशक्य चेष्टा की है और यह हेतु उ होने धर्मयुद्ध के बहुत ऊँचे आदर्शों का प्रतिपादन किया है । पर यह ठीक ठीक नहीं कहा जा सकता कि वैदिक युग में आर्यों और दस्युओं के युद्ध में यह आदर्श लागू होता था या नहीं । ऋग्वेद में वर्णन है कि इन्होंने दासवर्गों को पैरों तले कुचन कर गुहाओं में दबेड़ दिया था । सम्भवतः यही व्यवहार वैदिक आर्य के व्यवहार का सूचक है । वैदिक वाङ्मय में विष से बुझे शत्रुओं के उपयोग का भी वर्णन है^१ । पर स्मृतियों ने एक स्वर से इनके प्रयोग का निषेध किया है । यही नहीं उहोंने यह भी कहा है कि शत्रु पर ऐसी भवाया में बर्दापि न बार किया जाय जब वह सावधान न हो, पूरी तरह शत्रुओं से लैठ या तैयार न हो या किसी भी तरह झीचठ या विपत्ति में हो^२ ।

यह मान लेना अनुचित न होगा कि जब तक दोनों पक्षों में जोड़ ताड़ का मुकाबला रहता था और पराजय के बाद राज्य अपहरण की आशका न थी तब तक इन नियमों का वास्तव में अनुसरण होता था । मगास्तेनीस को यह देखकर आश्चर्य हुआ था कि युद्ध काल में भी वृषिकार्य चल्ता रहता था, वह लिखता है कि 'दोनों पक्ष एक दुसरे के सहर में लीन रहते हैं पर किसानों को कोई हानि नहीं पहुँचाता ।' युवानश्वरंग भी यह दखकर चकित हुए थे कि बारंबार युद्ध होते रहने पर भी देश को बहुत ही कम हानि पहुँचती थी ।

अरस्तु, ऐसा प्रतीत होता है कि जबतक धर्म विनय का आदर्श सम्मुख था और राज्य नाश की घटनाएँ बहुत कम होती थीं लड़ाई में भी धर्मयुद्ध का आदर्श प्रबल रहता था और उदारता तथा भीरुता से काम लिया जाता था पर जब साम्राज्यवाद की भावना ने जोर पकड़ा और सामंत राज्यों की दासता

१ ऋग्वेद, ७ ११७ १६, ६ ७२ १५, अथर्व ६ ६ ७ ।

२ मनु, ७ ९० ।

अंतर राष्ट्रीय सवध और व्यवहार

की शृंखला कही जाने लगी तब आत्मरक्षा की भावना भी प्रबल हो उठी और युद्ध में सफलता पाने के लिए सभी उचित अनुचित साधन और उपाय ठीक समझे जाने लगे। कौटिल्य ने इस विषय में सटीक सलाह दी है कि जब तक अपना पलड़ा भारी रहे तब तक धर्म युद्ध के आदेश पर चलने में हानि नहीं आये या जिस उपाय से सफलता मिले वही करना उचित है चाहे वह धर्म हो या अधर्म^१ शुरु का भी यही मत है^२।

कूट युद्ध में किसी भी समय किसी भी स्थिति में शत्रु पर आक्रमण बाधना या, शत्रु प्रदेश को तहस नहस कर डालना, वृद्धों को काटना, पसल और अनाहार जला देना, नागरिकों को दास बनाना सब सम्भव था। अशोक के कनिष्ठ अभियान में ऐसे कुछ अनर्थ हुए थे और ईसवी सन् के बाद के युद्धों में कभी कभी वे होते रहे हैं। फिर भी इसमें संदेह नहीं कि धर्म युद्ध के आदेशों पर चलने की भी चेष्टा यथासंभव बंधा होती थी, और इसी का परिणाम था कि मध्ययुग तक राजपूतों में धर्मयुद्ध का आदेश जोषित रहा।

यह भी बह देना अव्याजोचित न होगा कि भारत के कूटयुद्ध के कांड भी प्राचीन काल के अत्युत्तम देशों के युद्ध की बरतता के सामने सौम्य प्रतीत होते हैं। किसी भी प्राचीन भारतीय नरेश ने शत्रु दल के मुखों पर मीनार बनवाने या शत्रु की टाल खिंचवाकर नगर की परित्याग पर मद्दताने में अपनी दुरी नहीं समझी देखी कि तृतीय युद्धमोक्ष और अशुरबनपाल ने ही थी।

शत्रु को प्राण दान या समय दान की भी निश्चित परिपाटी थी। घसल देने या शरण में आने पर पराजित शत्रु पर हाथ डठाना निषिद्ध था, शयन या भागते हुए शत्रु पर भी वार करना मना था। बायल युद्ध बंदियों की चिकित्सा करना भी आवश्यक था। साधारणतः युद्ध बंदियों को दास बनाया या बेचा भी न जाता था^३ बल्कि युद्ध समाप्त होने पर घर लौटने की अनुमति दे दी जाती थी^४।

- १ कौटिल्यः प्रकाशयुद्धसुपेयात् । विपक्षे शक्ययुद्धम् । अध १० अध्याय ३
 २ धर्मयुद्धे कृत्युद्धेहंन्यादेव रिपु सदा । १ ३२० ।
 ३ अत्रेच्छानामदोष प्रज्ञां विवेकानुभाषातुं वा । अध मा ३ १३ ।
 नाद ने युद्ध में यज्ञ किये गये दास का हलकेल किया है, पर ऐसे व्यक्ति किसी को अपने बंधु में देकर अपनी मुक्ति करा सकते थे ।
 ४ अग्नि पुराण, अध्याय १४० ।

युद्ध में जीते हुए माण्ड के बारे में भी निश्चित नियम थे। पराजित शत्रु के कोष, सवलि, शस्त्रास्त्र, अन्न आदि पर विजेता का अधिकार था। विजित देश के नागरिकों की स्वावर संपत्ति का भी अस्थायी तौर पर प्रदहण और उपयोग किया जा सकता था।

परस्पर युद्धरत देशों में कैसा व्यवहार रहता था इसका हम लोगों को ज्ञान नहीं है। चूँकि शातिकाल में भी विदेशियों को किसी राज्य में जाने के लिए प्रवेश-पत्र लेने की आवश्यकता पड़ती थी इससे अनुमान किया जा सकता है कि युद्ध काल में दोनों देशों के बीच यातयात बिल्कुल बंद कर दिया जाता रहा होगा। युद्धरत राज्य इस बात की अवश्य व्यवस्था करते रहे होंगे कि उनके देश से शत्रु देश में ऐसी कोई सामग्री न जाने पाये जिससे उसकी शक्ति वृद्धि हो। पर जब सीमाएँ दूर तक फैली होती थीं और शासन प्रबंध टोटा रहता था तो दोनों ओर से चोरी चोरी काफ़ी व्यापार चलता रहा होगा। समुद्र मार्ग से भी शत्रु देश के अवरुध की व्यवस्था और शत्रु पातों को पकड़ने की परिपाटी थी या नहीं यह शत नहीं।

अब हमें इस पर विचार करना है कि शातिकाल में दो स्वतंत्र राज्यों में क्या संबंध रहता था। यह निश्चित मालूम नहीं कि प्राचीन भारत में स्थायी दूतावालों की परिपाटी थी या नहीं। मेगास्थेनीस चंद्रगुप्त मौर्य के दरबार में रहता था और टायमेकस बिंदुसार के। बहुत समभव है कि मौर्य सम्राटों की ओर से भी सेल्यूकवर्षीय राजाओं की राजधानियों में दूत भेजे गये हों। सासकर जब कि धर्म प्रचार के लिए बौद्ध भिक्षुओं के दल वहाँ भेजे गये थे। पर यह विदित नहीं कि मौर्य दरबार में यूनानी दूत स्थायी रूप से रते गये थे या कुछ वर्षों के लिए ही। तक्षशिला के यूनानी नरेण अतर्कित (एटिग्रल्कारदस) का दूत हेल्पियोदारस मालवा की राजधानी विदिशा में शुगर्धरी भागभद्र राजा के दरबार में रहता था पर यह भी समभव है कि वह किसी विरोध प्रयोजन से थोड़े समय के लिए ही भेजा गया हो। समुद्रगुप्त की राजधमा में विहल राजा के दूत और चालुक्यराज पुलकेशी के दरबार में (६१० ई०) इण्ड से दूत आये थे, पर ये विशेष काय स ही भेजे गये थे। चीन और रोम में प्राचीन भारत से जो दूत भेजे गये थे वे भी आनन्दल के सम्राज्यना मदन की ही भाँति थे। उनका कार्य उन नरेशों को अपनी देश की ओर से उपहार भेजना और

उनसे व्यापार की सुविधाएँ प्राप्त करना था। यूरोप में भी स्थायी वृत्तावाप्त रखने की परिपाटी मध्ययुग में ही फायम हुई। संस्कृत के 'दूत' शब्द का अभिप्रेय अर्थ भी संदेशवाहक या वार्ताहर ही है और इससे यही संकेत मिलता है कि वह कौसी विधेय कार्य वा प्रयोजन से ही भेजा जाता था। अर्थशास्त्र में (भाग १ अध्याय १६) दूत के आचरण समय की निर्देश दिये गये हैं उनसे यही प्रकट होता है कि उसे उषी समय तक विदेशी राजधानी में रहना होता था जब तक अगोचर प्रयोजन की सिद्धि की कुछ आशा हो, अन्यथा तत्काल लौट आना पड़ता था।

विदेशों में भेजे जानेवाले दूत तीन श्रेणी के होते थे। 'तित्थार्थ' दूत वह था जिसे अपने राज्य की ओरसे सब विवादभूत बातें तय करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त था, 'परिमितार्थ' दूत दिये गये निर्देश से बाहर न जा सकता था और 'शासनहर' दूत केवल अपने राज्य की ओरसे संदेश भर दे देता था और जबब ले आता था, बातचीत का उसे अधिकार ही न था। आजकल की भाँति प्राचीन कालमें भी दूत अचिह्न और प्रकाश्य रूप से भेदिये का कार्य करता था। उसका काम विदेशी राजपुत्रों से ज्ञान पहिचान करके उस देश की वास्तविक राजपनीति की जानकारी प्राप्त करना था। राज्य की साधारण स्थिति का ज्ञान प्राप्त करना, उसके जन, बल और साधनों का ठीक ठीक अनुमान करना और अपने गुप्तचरों द्वारा उसके दुर्ग और सेना का प्रामाणिक विवरण प्राप्त करना, यह सब भी उसका काम था। यह सब विवरण वह 'गूढ़ लेख' (संकेत लिपि) द्वारा अपनी सरकार को भेजता था^२।

आधुनिक काल की भाँति प्राचीन काल में भी दूत अचिह्न था। रामायण में कहा गया है दूत कवल संदेश वाहक है, अपने स्वामी की ही बात घट कहता है अतः वह बात कटु और मोक्ष जनक भी हो तो भी दूत पर कुछ शासन नहीं करना चाहिये^३। महाभारत में कहा गया है कि दूत का हँता राजा अपने सचिवों के समेत नरकगामी होता है^४। युद्ध छिड़ जाने पर भी दूत और उसके साथी अवश्य है^५, पर यदि वह अनुचित आचरण करे तो उसे विरूप करके

१ अर्थशास्त्र भाग १ अध्याय १६।

२ वही।

३ दूत-परार्थ परवान दूतो बधमर्हति।

४ दूतस्य हता निरयमाविशोत्सविवै सह ॥ १० ८१ २१

५ नीति प्रकाश ० १४।

या उसे छोड़े से दागकर निकाला जा सकता था वैसे राजन ने मारुति के साथ किया था ।

दुर्गो के मन रहने पर भी गुप्तचर इसी प्रकार के मेदे की टोह में बगबर काम किया करते थे । ये लोग छात्रों, सन्यासियों, व्यापारियों आदि के विविध छद्म बेशों में रहते थे । बेश्याओं और नतकियों से भी बहुधा गुप्तचरों का काम लिया जाता था, कभी कभी राजमहल में ये तांबूल या छत्र वाहिकाओं का पद भी प्राप्त कर ली थीं, ताकि राजा के समीप रहकर सरकार की अंतरंग गति विधि का भेद लेने का अवसर मिले ।

शांतिकाव में राज्यों में आवागमन पर रज्जवट न रहती थी । प्रवेश पत्रों की आवश्यकता पड़ता थी, पर इसके सिवा अन्य किसी प्रकार की रोक टोक न थी । व्यापार के कार्य से बराबर आने जाने वाले व्यापारियों को भी प्रत्येक बार आने के लिए प्रवेश पत्र लेने की जरूरत नहीं थी । सदिरग व्यक्ति बंदरगाहों में ही गिरफ्तार कर लिये जाते थे और भागे न जाने पाते थे^१ । विदेशियों की गतिविधि पर कड़ी नजर रखी जाती थी कि कहीं वे भेदियों का काम न करते हों । व्यापारिक सम्मेली के आयात निर्यात पर भी रोक टोक न थी, अवश्य ही निर्धारित शुल्क देना पड़ता था ।

यात्रा के सिलसिले में बहाल या पोत जब जब किसी बंदरगाह या पत्तन पर ठहरते थे उन्हें पत्तन शुल्क देना पड़ता था । क्षतिग्रस्त होनेपर उन्हें मरम्मत की पूरी सुविधा दी जाती थी और उनको अन्य आवश्यकताएँ भी पूरी की जाती थीं^२ ।

सामंत राज्यों से संबंध

प्राचीन भारत में सामंत या अधर्म स्वतंत्र राज्यों की संख्या बहुत थी । यह दिलाया जा चुका है कि विजेता से यह आशा की जाती थी कि पराजित राज्य का अस्तित्व नष्ट न करके अपने आधिपत्य में उसकी स्वायत्त सत्ता कायम रहने दे । इससे सामंत राज्यों की संख्या काफी हो जाती थी । इन प्रांतोंय शासक या सचेदार आनुवंशिक हान लगे और महाराज, सामंत, महासामंत और महलेश्वर आदि पदवियों प्राप्त करने लगे तब वे भी सामंत राज्यों की श्रेणी में आ गये और इनकी संख्या में और वृद्धि हुई । दक्षिण के दादवों या चाण्डियों के राज्य

१ अधरारण भाग २ अध्याय २८ ।

२ वही ।

में तो यह जानना कठिन था कि महामहेश्वर उपाधिधारी व्यक्ति समंत है या सामंत उपाधिधारी सुबेदार। पराजित राजाओं को प्रांतों के शासकों के पद पर नियुक्त करने की प्रथा से यह गड़बड़ी और भी बढ़ जाती थी।

वर्तमान भारत के हैदराबाद घरोश, कोल्हापुर, आदि कुछ बड़े सामंत राज्य के भी अपने सामंत राज्य हैं, भारत में प्राचीन काल में भी ऐसी ही स्थिति थी। उदाहरणार्थ, पाँचवीं सदी में घरण के राजा मानव वष्णु सुश्रिम चंद्र के सामंत थे, जो स्वयं सम्राट् बुधगुप्त का सामंत था^१। सन् ८१३ ई० में तृतीय गोविंद राष्ट्रकूट सम्राट् थे, उनका मतीबा तृतीय कर्क उनके सामंत के रूप में दक्षिणी गुजरात पर शासन कर रहा था, और उसके भी सामंत के रूप में आलुकिक घश का श्रीधुषवध सिद्धिका १२ पर शासन कर रहा था, उसे इस पद पर वक्क के छोटे भाई ने प्रतिष्ठित किया था^२। अस्तु यह स्पष्ट है कि सामंत राजा भी समवतः सम्राट् की अनुमति लेकर अपने उपसामंत बना सकते थे।

अतएव सामंतों पद और अधिकार एक समान न रहते थे, जैसा कि आज के भारतीय राज्यों की स्थिति है। प्रमुख सामंतों को सिंहासन पर बैठने, उन्नत चामर धारण करने और शिबिका (पालकी) तथा हाथी पर चढ़ने का अधिकार रहता था। उन्हें अपनी सवारी के समय शूग, शस्त्र, भेरी, जयघण्टा और रमत आदि पाँचों बाजों को बजवाने का भी अधिकार प्राप्त था। यह अधिकार सम्राट् आधुनिक तीर्थों को सलामी की तरह बहुत मोड़े व्यक्तियों को ही देते थे। महाराज, सामंत, महासामंत, महेश्वर आदि इनके विरुद्ध थे।

सामंतों के दरबार में सम्राट् को हित रक्षा के लिए और सामंतों के नियंत्रण के लिए सम्राट् को आर से प्रतिनिधि रहा करते थे। आजकल के रेजिडेंटों और पोलिटिकल एजेंटों की भाँति इन्हें भी सामंत राज्यों के साधारण निरीक्षण और नियंत्रण का अधिकार था। सुलेमान चौदागर के कथनानुसार सामंत राजा इन प्रतिनिधियों की अगवानी सम्राट् के चित्त सम्मान से ही करते थे। ये प्रतिनिधि गुप्तचरों द्वारा बराबर इसकी खबर रखते थे कि कहीं सामंत राजा विद्रोह की तो नीयत नहीं रखता। सामंत राजा भी सम्राट् के दरबार की गतिविधि पर ध्यान

१ मध्य भा ले ३ पृ ८९।

२ एपि इति ३ पृ २३।

रखने के लिए अपने प्रतिनिधि वहाँ रखते थे। उदाहरणार्थ, बनवासी के सामंत शासक बंगिय ने राष्ट्रकूट सम्राट् तृतीय अमोघवर्ष (८५० ई०) के दरबार में गंगरति नामक व्यक्ति को अपने प्रतिनिधि रूप में रखा था।

सामंत राज्य पर सम्राट् का नियंत्रण सामंत के पद और सम्राट् की सामर्थ्य के अनुसार होता था। सम्राट् की आज्ञाओं का पालन सामंत का कर्तव्य था। सामंत के दानपत्रों, और शासना (फर्मान) में सम्राट् का नाम सर्व प्रथम देना बहरी था। उन्हें प्रायः अपने विरुद्ध चलाने का भी अधिकार न था। सम्राट् के दरबार में सामंतों की उपस्थिति केवल उत्सव और राज्याभियुक्त आदि अवस्था पर ही नहीं, बल्कि थोड़े थोड़े समय के अंतर पर भी गठित थी। अतएव शिलालेखों में अनेक जगह सम्राट् के दरबार के बान में अनेक सामंतों की उपस्थिति के उल्लेख मिलते हैं। सम्राट् को नियमित कर देना भी बहरी था, या तो वह कर सम्राट् के दरबार में भेज दिया जाता था या सम्राट् अपनी यात्रा में इसे बहल करते थे^२। सम्राट् के यहाँ पुत्रबान और विशाह आदि अवसरों पर भी सामंतों से उपायन (भेंट) की आशा की जाती थी। सम्राट् को इच्छा होने पर सामंतों को अपनी कन्याएँ उनसे व्याहरी पड़ती थीं। गुप्त साम्राज्य में पराजित राजा जब सामंत पद स्वीकार करते थे तो उन्हें कुछ इक्षार करना पड़ता था और सम्राट् उन्हें अपने फर्मान (शासन) द्वारा पुनः अपने राज्य में प्रतिष्ठित करते थे। इस शासन में इन राजों का भी उल्लेख रहता था किन पर राज्य वापस किया जाता था^३। अन्य साम्राज्यों में भी ऐसा होता था या नहीं, हमें ज्ञात नहीं।

मध्यकालीन यूरोप की भाँति प्राचीन भारत में भी सामंतों को सम्राट् के सहायताय निर्धारित उल्टा में सैनिक भेजन पड़ते थे। कलचुरि राजा लोदुदेव (८२० ई०) अपने सम्राट् मिहिरमोक्ष के जगद्विजयान में अभिहित हुआ था^४। दक्षिण कर्नाटक का नरसिंह चाटक्य (११२३ ई०) अपने सम्राट् राष्ट्रकूट तृतीय इंद की ओर से प्रतिहार सम्राट् महोपाल के विरुद्ध युक्त प्रीति में जाकर लड़ा था^५।

१ पृष्ठ ११५ पृष्ठ २२।

२ इति पृष्ठ ११ पृष्ठ २०६

३ समुद्रगुप्त की प्रथाय प्रदर्शित।

४ पृष्ठ इति, १२ पृष्ठ १०३।

५ राष्ट्रकूटों का इतिहास, पृष्ठ २२५।

६ वीं शताब्दी में वैशोक चालुक्यों को मैसूर के रागों के विरुद्ध राष्ट्रकुटों की सहायता करनी पड़ती थी। रंग राजाओं के सामंत नागरस को अपने सम्राट की आज्ञा से अत्यपदेव और क्षीरमहेंद्र के समय में १० वीं शदी में भाग लेना पड़ा और अपने प्राण भी देन पड़े। उपर्युक्त घटनाओं के अतिरिक्त

इस प्रकार क और भी बहुत उदाहरण हैं।
 अंतर होता था। बड़े बड़े सामंतों को अपनी आंतरिक स्वायत्तता में भी परिस्थिति के अनुसार सामंतों की अपनी अधिकार रहते थे, ऐसे गुप्त साम्राज्य में उच्छकल्प और परित्राजक राजाओं को, राष्ट्रकुट राज्य में गुजरात के सामंतों को और चालुक्य तथा यादव राज्य में शिवाहार वंशी सामंत राजाओं को थे। उच्छकल्प वंशी सामंतों की भाँति कुछ तो अपने दानपत्रों में अपने सम्राट का उल्लेख भी नहीं करते, पर इसे अपवाद समझना चाहिये। अधिकार को कर देने के पल स्वरूप उन्हें पूर्ण आंतरिक स्वायत्त अधिकार प्राप्त हो जाते थे। वे अपने उपसामंत बना सकते थे और अपने कमचारियों की स्वयं नियुक्ति करते थे। बिना सम्राट से पूछे वे जागीर दे सकते थे, गाँव दे सकते थे और बेच भी सकते थे।

एक सामंत सम्राट को दाब कितनी कम मानते थे इसका पता प्रादणवाद (शिष्य) के लोहार सरदार अखलम क राजा छठ को लिखे पत्र से चढ़ता है। छठ ने उस अपना आविषय स्वोकार करने को लिखा था इसके उत्तर में अखलम ने लिखा—मैंने कमी आपका विरोध या आपसे झगडा नहीं किया। आपका मैत्र पत्र मिल, मैं उससे गौरवाचित हुआ हूँ। हमारी मैत्री कायम रहेगी और हम में कोई शत्रुता न होगी। मैं आपके प्रादेशों का पालन करूँगा। आप प्रादणवाद के इलाके में वहाँ चाहें स्वच्छदता से रह सकते हैं। यदि आप किसी अन्य दिशा में जाना चाहते हैं तो आपकी रोकने या छेड़ने बाधा कोई नहीं। मेरा इतना प्रभाव और शक्ति है जिससे आपको मदद मिल सकती है।

छोटे सामंतों को स्वभावतः इस बहुत कम स्वतंत्रता था। वाकाटकों के सामंत नारायण महाराज और शुभ्र महाराज, वैशगुप्त के सामंत बट्ट,

१ राष्ट्रकुटों का इतिहास,

२ इति इति १३ पृ १३६, पृ ३, पृ ३१०। उच्छकल्प और परित्राजक शासकों में साधारणतः अधिकार का नाम न रहता था।

३ इतिहास, १ पृ० १४६

और कदम्बों के सामंत मानुशक्ति आदि को अपने ही राज्य के कुछ ग्रामों की माहगुबारी दान करते समय अपने सम्राटों की अनुमति लेनी पड़ी थी ^१ । राष्ट्रकूट सम्राट् तृतीय गोविंद का सामंत बुधवर्ष घनिकी दद्या निवारणाय एक गाँव दान देना चाहता था, इसके लिए उस सम्राट् स अनुमति माँगनी पड़ी ^२ । राष्ट्रकूट भुव के सामंत शकरगंग को भी एक गाँव दान करने के लिए सम्राट् की अनुमति लेनी पड़ी थी ^३ । कदम्ब सम्राट् भी अपने सामंतों पर इसी प्रकार नियंत्रण रखते थे । गुज्जर प्रतौहार साम्राज्य के काठियावाड़ क्षेत्र दूरस्थ प्रदेशों के सामंतों को भी गाँव आदि दान देने के लिए अधिकारिता की अनुमति लेनी आवश्यक थी और यह अनुमति साधारणतः उनके यहाँ रहने वाले सम्राट् के प्रतिनिधि दिया करते थे, जो बहुधा सम्राट् की बार से ताम्रपत्रों पर हस्ताक्षर करते पाये जाते हैं ^४ । ११ वीं शताब्दि में परमार राज्य में ^५ और ७ वीं शताब्दी में कर्मोर में भी यही प्रथा प्रचलित थी ^६ ।

त्रिभुट्ट क्षेत्री के सामंतों पर तो सम्राट् का नियंत्रण व हस्तक्षेप और भी अधिक रहता था । इनके सम्राट् और उनका मंत्री भी इनकी रियासतों के गाँव दान कर दिया करते थे । उदाहरणार्थ राष्ट्रकूट द्वितीय कृष्ण ने अपने सामंत चद्रगुत के राज्य का एक गाँव दान दे डाला था ^७ । चाळुक्य सम्राट् सोमेश्वर के प्रधान मंत्री के आदेश से उसके एक सामंत को किसी कार्य के लिए ५ स्वर्ण मुद्राएँ दान में देनी पड़ी थी ^८ । परमार राजा नरवर्मा ने अपने सामंत राज्यदेव के एक गाँव की २० 'हल' जमीन किसी व्यक्ति को दान द ^९ ।

१ कों इ इ, ३ पृ० २३६ इति हिरग ववा ६, पृ० २३, इति पेटि ६ पृ० ३१-२ ।

२ इति पेटि १२ पृ० १५ ।

३ पवि इति ९, पृ० १६५ ।

४ पवि इति ३ पृ० ६ ।

५ अ प सा य ७ पृ० ७३६ ३

६ इति पेटि १३ पृ० ६८ ।

७ पवि टि १ पृ० ८९ ।

८ इति पवि १ पृ १३१ ।

९ प्रोमेम रिशो^२, अ स वे ६, पृ० ५४, मादारकर सूची पृ० १८० ।

परमार नरेश जयवर्मा के आदेश से उसका सामंत गगदेव भूमिदान करता पाया जाता है^१ ।

विद्रोही सामंतों को पराजित होने पर बड़ो लांछनाएँ सहनी पड़ती थीं । गुजरात के कुमारपाल (११२० ई) ने अपने सामंत विक्रमसिंह का हराकर उसे अपदस्थ कर उसके स्थान पर उसके भतीजे को प्रतिष्ठित किया था^२ । कभी कभी इससे भी अधिक लांछना भुगतनी पड़ती थी, कभी कभी उनसे विजेता के अशुभाढा हस्तिशाला में छाड़ दिल्वायी जाती थी^३ । राजश्री के दण्ड में उनका कोप, मोड़े और हाथी बल कर लिये जाने थे । कभी कभी उनके राज्य भी बल कर लिये जाते थे या थोड़े दिनों के लिए शासन प्रबंध उनके हाथ से छीन लिया जाता था ।

वंशीय सत्ता कमजोर पड़ जाने पर सामंत गग प्राय स्वतंत्र हो जाते थे । गुर्जर प्रतीहार साम्राज्य को अक्षयवर्त के समय उसके अनेक सामंतों ने 'महाराजा-धिराज परमेश्वर' आदि सम्राटोचित उपाधियाँ धारण कर ली थीं^४ । सामंत लोग अपने शासनो में (फर्मानों) में अभिपति का नाम देना ब^५ कर देते थे या देते भी थे तो यों ही उल्लेख कर देते थे । कर भी नियमित रूप से देना ब^६ हो जाता था । अभिपति की शक्ति कम हो जाने पर जब उसे युद्ध में सामंतों की मदद की आवश्यकता होती थी तो सामंत सहायता के बदले अपनी मनमानी शर्तें लगाते थे । उदाहरणार्थ बगाड के राजा रामपाल को अपने सामंतों को सैनिक सहायता प्राप्त करने के लिए, बहुत अधिक अधिकार छोड़ने पड़े थे । सम्राट् अभिपति के उत्तराधिकारियों में राजसिंहासन के लिए संघर्ष होने पर तो सामंतों की और बन जाती थी, वे प्रतिद्वंद्वियों का पद ग्रहण करके अपने पक्ष के आदमी को सिंहासन पर बिठाने की कोशिश करते थे, और नये राजा से मनमाने अधिकार प्राप्त करके वे अपनी पुरानी पराधियों को घेने का प्रयत्न करते थे । नया सम्राट् राजा भी इस स्थिति में न रहता था कि अपने गद्दी दिलानेवालों की बातें मानने से इनकार कर सके । यदि उत्तराधिकारी बहुत ही कमजोर होता था, तो सामंत स्वयं सम्राट् पद प्राप्त करने के लिए लड़ना शुरू कर देते थे । चालुक्य साम्राज्य के पतन पर यादवों, फड

१ पृष्ठ ६६ ४ पृष्ठ १२० ३ । २ कुमारपाल प्रबंध पृष्ठ ४२ ।

३ पृष्ठ ६६ १८ पृष्ठ २४८ ।

४ पृष्ठ ६६ १ पृष्ठ १६३, ३ पृष्ठ २६१-७ ।

चुर्खियों और होथसालों में दक्षिण के आधिपत्य के लिए १२ वीं सदी में गहरी होड़ लगी जिसमें यादवों को सफलता मिली। इसी प्रकार के दृश्य प्रत्येक साम्राज्य के पतन के समय देखने में आते थे।

पराजित राजाओं को राज्यच्छेद न करने की नीति से अवश्य ही चिरागत स्वार्थों और स्थानीय स्वतंत्रता की रक्षा होती थी। परंतु इससे राज्य व्यवस्था में स्थायी अशांति और अस्थिरता के बीज पड़ जाते थे। निसर्गत सामंत राजा सम्राट् के लुप्त को अपने कंधों से उतारपेकने की ताकत रखते थे, और प्रभु शक्ति को सदा उनकी शक्तिविधि पर पड़ी नजर रखना पड़ती थी। सामंत राज्यों की सैनिक शक्ति नष्ट नहीं की जा सकती थी क्योंकि आधिपति को उसकी आवश्यकता पड़ती थी। प्रभु शक्ति और सामंत का संबंध बहुधा सशस्त्र सटस्थता (armed neutrality) का सा रहता था। आधिपति अपनी प्रभुसत्ता तभी तक कायम रख सकता था, जब तक वह अपने सामंतों को एक दूसरे के मुकाबले रखकर उनकी शक्ति समुचित रखकर सबको अपने वध में रख सके। इस स्थायी अशांति और अस्थिरता के परिणामों पर अगले अध्याय में विचार किया जायगा।

१४ वाँ अध्याय

सिंहावलोकन और गुण दोष विवेचन

पिछले १३ अध्यायों में हमने राज्य और उसका स्वरूप ध्येय तथा कार्यो के विषय में प्राचीन भारतीयों के विचारों, आदर्शों और शासन की विभिन्न शाखाओं का वर्णन किया है। शासन के विषय का विचार करते समय हमने शासन यंत्र के विभिन्न पुर्णों,—राजा, अमात्य, वैशेष शासन कार्यालय,—आदि पर अलग अलग विचार किया और उनके विशेष स्वरूप तथा प्रत्येक युग में उनके इतिहास की समीक्षा की। इससे पाठकों को विभिन्न शासन संस्थाओं और पदा की उत्पत्ति और विकास का क्रम समझने में सुगमता हुयी होगी। परंतु यह भी आवश्यक है कि पाठक के सम्मुख विभिन्न युगों की शासन व्यवस्था का पूरा चित्र भी रहे ताकि वह प्रत्येक युग की शासन व्यवस्था की मुख्य विशेषताओं को ध्यान में रख सके। अतः इस अंतिम अध्याय में पहले एक एक युग की शासन व्यवस्था की साधारण समीक्षा की जायगी।

बौद्ध युगों के अध्ययन का अपना ही आकर्षण और महत्त्व है। पर यह वर्तमान की समस्याएँ मूलज्ञान में भी सहायक हो सकती है। अतएव इस अध्याय के दूसरे भाग में हम प्राचीन भारत के राजनीतिक चिंतन और शासन व्यवस्था की साधारण समीक्षा या मूलवर्णन करेंगे और निःपक्ष भाव से उनके गुण दोष का विवेचन करेंगे। प्राचीन भारतीय राज्य यंत्र के गुणों को समझ कर हम वर्तमान काल में भी उन्हें ग्रहण कर सकते हैं, और दोष पहचान कर नया विधान बनाने में उनसे बच सकते हैं।

सिंहावलोकन

प्राचीन भारत की जाति, विवाद, आश्रम आदि संस्था और प्रथाओं के विकास क्रम के अध्ययन के लिए पर्याप्त सामग्री उपलब्ध है पर राज्यतंत्र और शासन व्यवस्था के विषय में यह बात नहीं है। वैदिक काल की शासन प्रवृत्ति की साधारण रूपरेखा तो खोचो जा सकती है पर अगले एक हजार वर्षों में इसके विकास का क्रम हमारी आँखों से ओझल हो जाता है। फिर पदा उठने

पर मोर्य साम्राज्य के पूर्ण विकसित शासन तंत्र का दर्शन होता है जो केवल राज्य के आवश्यक ही नहीं बरन अनेक लोकहितकारी कृत्यों का भी संचालन कर रहा था। वैदिक काल का राज्यतंत्र, जो केवल योद्धे से आवश्यक कार्यों का ही संचालन करता था, विकसित होकर कैसे इतने कार्य करने लगा यह एक प्रकार से अज्ञात ही है। मोर्य साम्राज्य की शासन पद्धति बाद के लिए भी एक प्रकार से रूढ़ि हो गयी और इसमें अधिक परिवर्तन या विकास नहीं दिनायी देता।

वैदिक काल में राज्य और शासन-पद्धति

वैदिक काल का राज्य प्राचीन यूनान के नगर राज्यों की भाँति छोटा होता था, उसका विस्तार आजकल के एक जिले से प्रायः अधिक न था। अधिकारिण राज्यों की उत्पत्ति भी एक विशेष जन या कबीले से संबद्ध थी, राज्य के नागरिक अपने को यदु, पुरु, तुवशु वगैरे किसी पौराणिक पुरुष की सतान समझते थे। शासक वर्ग में विभिन्न कुलों के गृहपति ही सम्मिलित थे। कई कुटुंबों को मिटाकर 'विश्व' की रचना होती थी, जिसका अर्थ 'विश्वपति' होता था, कई 'विश्वों' को मिटाकर 'जन' की रचना होती थी जिसका प्रधान जनपति या राजा होता था। प्राचीन यूनान की भाँति यहाँ भी राजा का पद अमीरों या सरगरो के महल के प्रधान का था। अतः उसके अधिकार भी सीमित थे और वह देखोपम भी न माना जाता था। वैदिक काल के अन्तिम चरण में राजा के कार्यों की तुलना इंद्रादि देवताओं से होने लगी और उसको दिव्यता के सिद्धांत का भी आरोपण हुआ।

कालक्रम से राज्यों का विस्तार और राजा के अधिकार भी बढ़ने लगे। बिहु छतान्दियों तक समिति सैसी लोकसभा का पूरा नियंत्रण राजा पर कायम रहा। समिति से विशेष राजा के लिए सभसे बड़ी विपत्ति समझी जाती थी। समिति में समस्त विश्वपति और गृहपति रहते थे। नित्य एक शासन कार्य में राज्यों की समिति राजा की सहायता देती थी, इसमें उसके रिश्तेदार, दरबारी, और प्रमुख विमातों के अधिपत्य रहते थे। इस युग के प्रमुख अधिकारियों में सेनापति, समहीता, सनिघाता और आमणी आदि का उल्लेख होता था। यह स्पष्ट है कि सरकार का मुख्य कार्य भीतरी और बाहरी शत्रुओं और उग्रकों से राज्य का रक्षा करना था, और इसके लिए आवश्यक कर वसूल किया जाता था। आरम्भ में कर दस कदा और खेच्छा से दिये जाते थे पर कालांतर में अनिर्णय हो गये। वैदिककाल के परवर्ती भाग में ही सरकार ने गंभीर

शगड़ों के निपटारे के काम लिया, इसके पूर्व सब हागड़े ग्राम सभा द्वारा ही निपटारे जाते थे।

वैदिक राज्यों के छोटे होने के कारण इस युग में प्रांतीय या प्रादेशिक शासन का प्रारम्भ भी नहीं दिखाई देता है। ग्रामणी का (मुखिया) राजा और उसकी रत्न-परिषद से सीधा सम्बन्ध था। कालक्रम से राज्यों का विस्तार बढ़ा। राज्य सभ बनाने की प्रवृत्ति भी छपि होती है, कुछ और पंचायतों के मिलकर एक राज्य बनाने का उदाहरण हमारे समुह है। ब्राह्मण ग्रंथों में सम्राट् और साम्राज्य का भी उल्लेख मिलता है। पर ये साम्राज्य भी शायद ही आधुनिक कमिश्नरियों से बड़े रहें। पर इनके विकास से जन राज्यों (Tribal states) का अन्त हो गया। १००० ई० पू० से सर्वप्रामादेशिक राज्यों का ही चलन हुआ।

ब्राह्मण युग के बड़े राज्यों में (६० पू० १०००) अवश्य ही जिलों की शासन पद्धति का विकास हुआ होगा पर इसका कहीं उल्लेख नहीं मिलता। न केंद्रीय शासनालय का ही कहीं बणन है। उस समय लिपि या लेखन कला का अधिक प्रचार नहीं था और राजा अपने छोटे राज्यों का प्रजा से स्वयं ग्राम ग्राम घूमकर या संदेशवाहकों द्वारा उपक स्थापित करते थे।

राज्य के लक्ष्य और आदर्शों के विषय में भी नियमित विचार या चर्चा वैदिक षाटमय में नहीं मिलती। पर स्पुट उल्लेखों से ज्ञात होता है कि षरुण को मूर्ति आदर्श राजा से भी घृतव्रत, (नियमों का पालन) होने की आशा की जाती थी। अपनी प्रजा की नैतिक और भौतिक उन्नति को चेष्टा करना भी उसका कर्तव्य था।

वैदिक काल में नृपतत्र सर्वाधिक प्रचलित था, पर इसके साथ साथ गण राज्य (Republics) भी वर्तमान थे। वे वैराज्य (राजा रहित) कहे जाते थे, इनकी लोकसभा में समस्त विश्वपति और गृहपति रहते जो अपना व्यय्यञ्च चुनते थे। जब व्यय्यञ्च पद अनुसंधान हो जाता था तब राज्य नृपतत्र में परिवर्तित हो जाता था, जब तक यह पद निर्वाचित रहता था, गणराज्य का अस्तित्व बना रहता था।

ई पू ६०० ३५० के बीच मगध और कोशल ये दो राज्य काफी विस्तृत हो गये थे, पर इनको शासन पद्धति का अधिक विवरण नहीं मिलता। राजा शासन सभ का प्रधान था, उसकी सहायता क द्विप मंत्री रहते थे। बिन्दा और प्रांत के शासन का मज्जो भाति विकास न हो पाया था, क्योंकि मगधराजा

द्विविध करने एक समय ८० हजार ग्रामों के मुखिया का सम्मेलन किया था, न विषयाधिपतियों का या पञ्चाधिपतियों का। पर नन्द राज्य में महामात्रों की सहायता से प्रांतीय शासन पद्धति का निर्माण आरम्भ हुआ। मौर्य राज्य में इन महामात्रों का पद और भी महत्वपूर्ण हुआ।

मौर्य युग

मौर्य काल का राज्य और शासन पद्धति वैदिक कालसे बहुत उन्नत है। हमारे सम्मूर्ण एक सुसंगठित साम्राज्य की पूर्ण बिकासित शासन पद्धति उपरिपत होती है जिसमें प्रांत, जिला, नगर और ग्राम की सरकारें अपने अपने क्षेत्र में काम करती दिखायी देती हैं। राजा का पद अनुबन्धक हो जाता है और निर्वाचन पद्धति प्रचलित हो जाती है। राजा के अधिकारों की भी वृद्धि होती है और वह सेना, शासन, न्याय आदि राज्य के सब विभागों का सर्वोच्च हो जाता है। वह विधि नियम बनाने के अधिकारों का भी दावा करता है और उसके शासन तथा घोषणाओं को कानून का दर्जा मिलता है। वैदिक काल की समिति के तिरोधान से राजा के अधिकारों में और भी वृद्धि हो गयी। राजा के अधिकार विलुप्त हो जाने के कारण और यातायात की कठिनाई के कारण समिति के नियमित रूप से एकत्र होने में कठिनाई होने लगी, इससे भीमे भीमे उत्तर वदिक युग में समिति का तिरोधान हो गया और मौर्य काल या उसके बाद के किसी लेख में इसका उल्लेख नहीं मिलता। ऐसा कि सतम अक्षय में दिखाया जा चुका है यह मत ठीक नहीं है कि समिति के स्थान पर पौरजानपद सरयाधियों की प्रतिष्ठा इस युग में हुई।

वैदिक कालीन रीतियों अथवा राजा के परामर्श दाताओं की समिति का इस युग में विकास और शक्ति वृद्धि हुई। अब इसने नियमित मंत्रि परिषद का रूप धारण कर लिया और इसमें राजा के रिश्तेदारों और चापलुओं की स्थान न रहा। समिति के न रहने के कारण मंत्रिपरिषद् वैधानिक दृष्टि से राजा के प्रति ही उत्तरदायी रही यद्यपि लोकमत का भी इस पर बहुत प्रभाव था।

मौर्य कालीन शासन में सबसे उल्लेखनीय परिवर्तन सरकारी कार्यों के विस्तार में दृष्टि हुआ। इससे मंत्रियों और विभागों की संख्या में भी वृद्धि हुई। सरकार का काम केवल शान्ति और सुव्यवस्था की रक्षा न रह गया बल्कि राष्ट्र की समृद्धि के लिए राज्य की ओर से खान सुदकाने, धनस्रोतों के विस्तृत करने, नयी शक्तियाँ बनाने, राज्य की ओर से उपयोग धंधे चलाने, और

कारीगरी तथा शिल्पियों का संरक्षण करने आदि की भी व्यवस्था होने लगी। साम्राज्य नागरिक खरीददारों (Consumers) के हित का भी ध्यान रखा गया और इस हेतु नाप व तोल का मान स्थिर करने तथा बस्तुओं का सचय और गुणापाखोरी रोकने के लिए सरकार की ओर से बाजारों के निरीक्षक भी नियुक्त किए जाते थे। घृत, मदिरापान और वेश्या वृत्ति आदि घुराह्यों के नियंत्रण की भी व्यवस्था की गयी। प्रजा की आप्यात्मिक, बौद्धिक और सांस्कृतिक उन्नति के लिए बम और सदाचार के प्रोत्साहनार्थ विशेष कर्मचारी नियुक्त किये जाते थे और विद्वानों तथा कलाकारों को आश्रय दिया जाता था। आत और दीनों के कष्टनिवारण के लिये सत्र, रुग्णालय (अस्पताल) और भर्मशाला खोली जाती थीं। इन सब कार्यों के लिए राज्य को बहुत से नये विभाग खोलने पड़े और कर्मचारी नियुक्त करने पड़े। इसमें संदेह नहीं कि उपयुक्त कार्यों में मौर्य शासन को पर्याप्त सफलता मिली। यह कदना कठिन है कि मौर्य साम्राज्य के बाद के छोटे राज्य भी इन सब कामों को कर सके या नहीं।

इतने विविध कार्य करनेवाले बड़े साम्राज्यों के प्रादुर्भाव के फल स्वरूप केंद्रीय और प्रांतीय राजधानियों से शासनालयों (Secretariat) को भी स्थापना हुई। २५० ई० पू० तक साम्राज्य के शासन यंत्र का पूरा विकास हो चुका था और शासन की विभिन्न केंद्रीय, प्रांतीय, प्रादेशिक और स्थानीय शालाएँ भी अस्तित्व में आ चुकी थीं। यही व्यवस्था किञ्चित् परिवर्तनों के साथ पूरे प्राचीन काल में तेरहवीं सदी के अंत तक चलती रही।

बड़े साम्राज्यों की बड़ी सेना भी होनी चाहिए, और २०० ई पू से षष्ठी सेनाएँ प्रत्येक राज्य में पायी जाती थी। राज्य की आय का सबसे बड़ा भाग इन्हीं पर खर्च होता था। सरकार के विभिन्न विभागों और सेना के लिए व्यय जुटाने के लिए करों में भी वृद्धि हुई। करों को सरया और इनकी दरमें भी वृद्धि उत्तरोत्तर होती गयी।

हम देख चुके हैं कि वैदिक काल में अनेक प्रदेशों में गण-राज्य वस्तमान थे। षष्ठी शताब्दी ई पू तक पञ्जाब, सिन्ध, मगध और विदर्भ कि विभिन्न प्रदेशों में वे गणराज्य कायम थे। अगली शताब्दी में नद साम्राज्य के विस्तार ने शाक्य, कालिय, महल, विदेह आदि अधिकांश उत्तरी पूर्वी गणराज्यों का अस्तित्व नष्ट कर दिया। पर पञ्जाब और सिन्ध के गणराज्य ३२२ ई पू तक कायम रहे। इन्हें मौर्य साम्राज्य के सामने विर घुक्ताना पड़ा पर मौर्य राजाओं ने आंतरिक प्रथम में इनकी स्वायत्त सत्ता कायम रहने दी। मौर्य साम्राज्य के पतन के

बाद गग राज्यों ने फिर फिर ठठामा पर कुपाय राजाओं ने फिर कर दशकों तक रहें अपने अधीन रखा ।

विदेशियों की शासन प्रणाली

इस काल में शासन पद्धति में बहुत कम परिवर्तन हुए । इस काल खरू में उत्तरी और उत्तरी पश्चिमी भारत और गुजरात, काठियावाड़ तथा यवप्रान्त में अनेक विदेशी राज्य स्थापित हुए पर उनको शासन पद्धति पूर्ववर्गित पद्धति से बहुत भिन्न न थी । राजा शासन का अधिकारता बना रहा । उसके अधिकार दिनों दिन बढ़ते ही जाते थे । उसकी उपाधियाँ बढ़ी लकी चौड़ी होती जा रही थीं । चन्द्रगुप्त और अशोक जैसे शक्तिशाली शासक तो केवल राजा की उपाधि से श्रद्धा ही गये । कनिष्क ने 'महाराज' 'राजातिराज' और 'देवपुत्र' की उपाधियाँ धारण की थीं । 'देवपुत्र' से सूचित होता है राजा की दिव्यता की भावना कुपाय राजाओं के समय और भी बढ़ती हो गयी । कुपाय राजा देवकुल या मंदिर में बनवाते थे जिसमें उनका वरके मृत राजाओं की प्रतिमाएँ स्थापित की जाती थीं । शक कुपाय राजाओं ने 'द्वैराज्य' की भी प्रथा चलायी जिसमें राजा और युवराज संयुक्त शासन करते थे । स्पॅलिरायत्रेश और अनेक, हगान और हगामय, गोडोपर और गड, कनिष्क द्वितीय और हृविष्क के युग इस द्वैराज्य के उदाहरण हैं । पश्चिम हिंदुस्थान के क्षत्रपों के राज्य में पिता और पुत्र एक साथ राज्य चलाते थे और दोनों अपने नाम से मुद्राएँ भी जारी करते थे । इसमें पिता महाक्षत्रप की उपाधि धारण करता था और पुत्र क्षत्रप का शक-कुपाय की इस द्वैराज्य पद्धति में कनिष्क शासक के अधिकार हिंदू शासन पद्धति में युवराज को प्राप्त अधिकारों से अधिक थे ।

हम देख चुके हैं कि ५०० ई पू तक वैदिक कालों लोक समा या समिति का अस्तित्व मिट चुका था । प्रस्तुत युग में भी इस प्रकार की कई लोक समा स्थापित न हो सकी । केंद्रीय सत्ता राजा, युवराज और मंत्र परिषद् (जो राजा के प्रति उत्तरदायी थी) के हाथों में थी । पूर्वकाल की भाँति केंद्रीय राजधानी में शासनालय (Secretariat) वर्तमान के जो केंद्रीय सरकार के विभिन्न कार्यों में एकत्रता बनाये रखते थे और केंद्रीय सरकार के आदेशों को प्राप्त नगर और ग्रामों को भेजते थे ।

शांत, सिद्धे, और पुर का शासन पूर्ववत् चलता रहा । विदेशी शासकों ने केवल कुछ पदाधिकारियों के नाम भर बढ़ाये, उदाहरणार्थ प्रांतीय शासक या सम्राट शककुपाय राज्य में क्षत्रप और महाक्षत्रप, जिसे क अधिकार

यूनानी राज्य में समवत 'मेरिडार्क' और सेनानायक 'स्ट्रेटेगास' पुकारे जाते थे। विदेशी शासन एक दो पीढ़ियों के बाद भारतीय बन जाते थे और हिंदू सभ्यता और धर्म के साथ हिंदू राजनीतिक सिद्धांत और पद्धति में ग्रहण कर लेते थे। उदाहरणार्थ महान् शक शासक छद्रदामा को भी चंद्रगुप्त और अशोक की भाँति एक मन्त्रिपरिषद् को जिसके सदस्य 'मति सचिव' और 'वम सचिव' नामों से संबोधित किये जाते थे। छद्रदामा ने अपने लेख में गर्व के साथ लिखा था कि 'मैंने अथविद्या (राजनीति) का अध्ययन किया है और इसी के सिद्धांतों के अनुसार शासन करता हूँ।'

शुभ, कण्व, पहल्व, पुषाण, शक और सातवाहन वंश के शासकों के शासन क्षेत्र के बारे में बहुत कम सामग्री मिलती है। अतः यह नहीं कहा जा सकता कि ये शासक अथ शास्र में निर्दिष्ट और नौर्य राजाओं द्वारा किये जाने वाले विविध राजकीय कार्य करते थे या नहीं।

गुप्त और गुप्तोत्तर कालीन शासनप्रणाली

भारतीय राज्य शास्र के सिद्धांतों और शासन पद्धति में गुप्त और गुप्तोत्तर काल में भी (३००-६०० ई.) अधिक परिवर्तन न हुए। अनुवंशक राजा शासन का आधिपत्या बना रहा और उसके हाथों में ही शासन, सेना और यावके समस्त अधिकार केंद्रित थे। राजा देवोपम माने जाते थे पर दाधी और भूलों के परे नहीं। उसे विशेष रूप से धर्मानुसार आचरण और कृत्य पालन करने को कहा गया था क्योंकि प्रजा भी उसी के दिखाने पर चलती थी। मन्त्रिपरिषद् पूर्ववत् राजा को सहायता देती रही और साधारण स्थिति में राजा तथा शासन की गतिविधि को प्रभावित करने को इसमें शक्ति थी। केंद्रीय शासन कार्यालय भी पहले की भाँति काम करते रहे। निरीक्षण की पद्धति पहले की अपेक्षा बहुत विकसित हो चुकी थी। पूर्य की भाँति प्रांत, जिले और पुर के शासन कायम रहे पर विभिन्न शताब्दियों और प्रदेशों में इनके पदाधिकारियों के नाम बहुधा बदलते रहे। सेना विभाग सबसे महत्वपूर्ण और खर्चीला विभाग बना रहा। अधिकारिणी अंतर्गत और प्रादेशिक और जिन्हेके शासक और मन्त्रिपरिषद् के सदस्य सेना के पदाधिकारी भी थे। राष्ट्रीय संपत्ति और प्राकृतिक साधनों के विहास पर पहले के समान ही ध्यान दिया जाता था। लानों और बगलों के विकास का बल होता रहा। व्यापार और उद्योग की देखरेख के लिए विशेष अधिकारी नियुक्त किये जाते थे। प्रजाकी आध्यात्मिक और नैतिक उत्थिति का भी यान किमा जाता था, इसके लिए मन्त्रि परिषद् में एक विशेष मंत्री रहता था जिसका

काम जनता के आचरण की देख रेख रखना, धार्मिक संस्थाओं और मंदिरों को सहायता देना और समाज सुधार तथा प्राचीन प्रथाओं में आवश्यक परिवर्तन के विषय में राजा को परामर्श देना था। अन्य लोगों को अपेक्षा इस कालके बहुत अधिक शिलालेख और ताम्रपत्रादि उपलब्ध हैं जिनसे पता चलता है कि शिक्षाके प्रचार और ज्ञानकी वृद्धि की प्रशसनीय आकांक्षासे प्रेरित होकर सरकार शिक्षासंस्था और विद्वानों को खोलकर दान और सहायता देता था। राज्य द्वारा मंदिर निर्माण की प्रवृत्ति भी सदान, भ्यापत्य, चित्रण और नृत्य आदि कलित कलाओं को उन्नति में बहुत सहायक हुई।

इस कालमें शासन पद्धति में दो उल्लेखनीय परिवर्तन हुए। ३०० ई. से प्राचीन भारत में गणतंत्र पद्धति का अस्तित्व टूट गया। अनुवशक राजा को उत्तरोत्तर बढ़ती हुई सत्ति के कारण गणतंत्र के अभ्युदय का पद भी अनुवशक होने लगा। गणतंत्र के अभ्युदय को राजकीय उपाधियों भी लगाये जाने लगे। अब इनका पद भी अनुवशक हो जाने से इनमें और अनुवशक रूप में भेद ही न रह गया।

इस काल का दूसरा उल्लेखनीय परिवर्तन ग्राम और नगर समाजों के कार्यों और अधिकारों में अभूतपूर्व वृद्धि है। ये संस्थाएँ पहले भी वर्तमान थीं, पर उपलब्ध प्रमाणों से यह नहीं सिद्ध होता कि इनका रूप वैसा ही नेर सरकारी और इनका कार्यक्षेत्र उतना ही विस्तृत था जैसा ४ थी शताब्दी से उत्तर और दक्षिण भाग दोनों में पाया जाता है। सधि विग्रह को छोड़कर सरकार या राज्य के बाकी सब काम ये करती थीं। ये स्थानीय शासन संस्थाएँ जनसभा के दृढ़ दुर्ग के समान थीं और इनकी कार्यक्षमता के कारण समिति के ब्यमाष का दुष्परिणाम विशेष रूपसे प्रतीत न होने पाया। जनता के अधिकारों और स्वतंत्रों को सतर्कता पूषक रक्षा द्वारा ये ग्राम संस्थाएँ राजा की अधिकाधिक अधिकार हस्तगत करने की प्रवृत्ति की काफी रोक थाम करती थीं। जनता से कर वसूलने का कार्य अधिकतर ग्राम पंचायतों ही करती थीं, यदि राज्य द्वारा नये और नया विरुद्ध कर लगाये जाते तो ये उन्हें वसूलने से ही इनकार कर सकती थीं। गमोर अपराधों को छोड़कर बाकी सब क्षयों का निपटारा ग्राम पंचायत ही किया करती थीं।

प्राचीन शासन पद्धति का गुण-दोष विवेचन

अब हमें प्राचीन हिंदू राज्यतंत्र और उसकी सफलता व कार्यक्षमता के विषय पर विचार करना है। ऐसा करने में हमें पूरी निष्पक्षता से काम लेना

आवश्यक है। पर हमें यह भी न भूलना चाहिये कि प्राचीन शासकों और संस्थाओं की परीक्षा ऐसे मानदंड से नहीं करनी चाहिये जिसका उस समय नहीं अस्तित्व भी न था। हमें हिंदू राज्योत्पत्ति के विषय में धारणा स्थिर करते समय उस समय के वातावरण और परिस्थिति का भी ध्यान रखना होगा। प्राचीन काल की इस समीक्षा से वतपान और भविष्य के उपयोग को भी बाते प्रकट होंगी उनका भी हमें उल्लेख कर देना है।

प्राचीन भारत में गणराज्य, उच्चजन-राज्य, द्वैराज्य और नृपतंत्र आदि विविध शासन पद्धतियाँ प्रचलित थीं, पर अंत में नृपतंत्र का ही सर्वत्र प्रचार हुआ। यह बतना प्राचीन भारत में ही नहीं पड़ी, प्राचीन यूरोप में भी देखा ही हुआ। प्राचीन ग्रीस और इटली में भी नृपतंत्र और साम्राज्य ने गणराज्यों को विनष्ट किया था। प्रतिनिधि शासन की पद्धति प्राचीन काल में पौराणिक तथा साक्षात्क दोनों में देशों की शांत न थी अतएव गणराज्य या प्रजातंत्र सभी तक कायम रह सकते थे जब तक राज्य का विस्तार थोड़ा हो और लोक सभा के सभी सदस्य, जो अधिकतर उच्चवर्ग के होते थे, एक स्थान पर एकत्र हो सकें। प्राचीन ग्रीस और रोम के प्रजातंत्र राज्यों की भाँति यहाँ के गणराज्यों में भी सत्ता साधारण जन क हाथ में न होकर अल्प, या कहीं कहीं आदम जैसे छोटे से विशेषाधिकारी वर्ग के ही हाथों में रहती थी। हिंदू राज्यतंत्र ऐसे समाज में काम कर रहा था जहाँ जाति प्रथा वर्तमान थी और शासनकार्य अल्पियों का कार्य और कृत्य माना जाता था, कुछ इद तक आदम भी इस कार्य में उनकी सहायता करते थे। अतः प्राचीन भारतीय गणराज्यों में प्रतिनिधि चुनने या मतदान (franchise) का अधिकार साधारण जन को नहीं दिया जा सकता था। परंतु वर्तमान सुगम-समता जाति द्वारा काय विभाजन का सिद्धांत स्वीकार नहीं करता अतः आज सबको मतदाता अधिकार देना होगा।

यह लोकतंत्र का सुगम है और आज में ही भारतवर्ष स्वतंत्र प्रजातंत्र हो चुका। अतः हमें उन कारणों का ज्ञान लेना चाहिये जिससे प्राचीन भारतीय गणराज्यों का विनाश हुआ। साधारण रूप से यह कहा जा सकता है कि प्राचीन भारत में लोकतंत्र पद्धति छोटे राज्यों में ही सफलता पूर्वक चल सकती थी। इसके लिए शासक वर्ग का एक विशाली का होना भी आवश्यक था। इस प्रकार के गणतंत्र विस्तृत प्रादेशिक राज्य का रूप न धारण कर सके। परंतु अब वैज्ञानिक यातायात ने दूरी की कठिनाई हल कर दी है,

प्रतिनिधि शासन पद्धति का आविष्कार और सर्वत्र प्रचार हो चुका है। छातीय राज्य का अध्याय भी कब का बीत चुका है और राष्ट्रीय भावना का विकास हो चुका है। अतएव अब कोई कारण नहीं कि भारत में प्रजातन्त्र पद्धति क्यों न सफलता पूर्वक चल सके।

प्राचीन गण राज्यों के विनाश का एक कारण राजा को देवता मानने और राजमक्ति की भावना के अत्यधिक प्राबल्य प्राप्त करना भी था। जब गणराज्य के अध्यक्ष, द्दनापति और शासन परिषद् के सदस्यों के पद भी अनुसूचक होने लगे तब इनमें और राज्य में अंतर करना कठिन हो गया। अन्त राजा के देवत्व का सिद्धांत मर चुका है और यह वर्तमान युग में लोकतन्त्रात्मक भावनाओं के विकास या संस्थाओं की स्थापना में बाधक नहीं हो सकता, सिवा देशों राज्यों के जहाँ नृपत्य की परंपरा अभी भी चली आ रही है। पर प्राचीन भारत में भी देवत्व के अधिपत्य वे ही राजा समझे जाते थे, जो सदाचारी, कृत दत्त और सुयोग्य होते थे, जो अपनी प्रजा के वास्तविक विश्वस्त (trustee) या संरक्षक का काम करते थे और प्रजा के हित के लिए अपने स्वार्थ, सुविधा और संपत्ति का त्याग करने को तैयार रहते थे। देशों राज्यों में नृपत्य तभी कायम रह सकता है जब उसका नरेश उपर्युक्त श्रेणी का हो। यह न भूलना चाहिये कि हमारे आचार्यों ने दुष्ट अत्याचारी और अयोग्य राजा को राक्षस बतलाया है और उन्हें राज्यभ्रुत करने और मार डालने को भी अनुमति दी है।

प्राचीन भारतीय इतिहास और राज्यतंत्र के अध्ययन से ज्ञात होता है कि हमारे गणराज्य तब तक पत्रते फूटते रहे जब तक उनकी समाजों के सदस्यों में एकता और मेध रहा। उनमें आपसी झगड़े की प्रवृत्ति बराबर वर्तमान रही। कुछ गणराज्यों में केंद्रीय समाज के प्रत्येक सदस्य को राजा को उपाधि दी जाती थी। न सदस्य किसी को भी अपना नेता मानने को तैयार न थे क्योंकि इसमें वे अपनी ही मानते थे। पड़ोसी राजा गणराज्यों की समाजों के सदस्यों में फूट डालने के लिए अपने घर में बैठे थे। गणसमाजों में अक्षर गुट और दल बन जाते थे जो एक दूसरे को नीचा दिखाने का सदा चेष्टा किया करते थे और इस प्रकार बाहरी शत्रु को अपने घर में हस्तक्षेप का मौका देते थे। प्राचीन भारत का बहुत से गणराज्य पड़ोसी राजाओं के पक्षधर से भारत में फूट हो जाने के कारण नष्ट किये गये। अक्षर गणसमाज का एक दल पराजित होकर दूसरे पक्ष को नीचा दिखाने के लिए बाहरी शत्रु को आमंत्रण देता था और अपने राज्य के नाश का कारण बनता

सिंहावलोकन और गुणदोषविवेचन

या। प्रजातंत्रवादी नवभारत के लोक-समा मवन (पार्लियमेंट) के सिद्धार पर लिच्छवि गणराज्य के विषय में कहे गये भगवान् बुद्ध के वाक्य स्वर्णोच्चों में अंकित रहने चाहिये। बुद्ध का कथन था कि,—लिच्छवि गणराज्य तब तक फलता-फूलता रहेगा जब तक उसके परिपद के सदस्य बार-बार एकत्र होकर मंत्रणा करते रहेंगे, वृद्ध अनुमवी और योग्य पुरुषों का आदर और सम्मान करते रहेंगे, राज्य का नायक बोल और एकमत से करते रहेंगे और अपने कुण्ड स्वार्थों के लिए झगड़नेवाले दलों को ठरम ही न होने देंगे। पीछे उल्लिखित कारणों से अत में वृषतत्र ही सर्वत्र प्रचलित हुआ। इससे इनकार नहीं किया जा सकता कि हमारे आचार्यों के सम्मुख जो आदर्श रखे उनसे ऊँचे आदर्श आधुनिक युग भी नहीं रख सकता। राजा धृतप्रत, माने निबम, व्यवस्था, याय और सदाचार के मत का पालन करनेवाला था, वह नियमों के परे नहीं, नियमों का अनुगामी था। उसका पद अपनी प्रजा के विरुद्ध (trustee) भी अधिक जिम्मेदारी का था, विश्वस्त का कृत्य तो सुपुंर्ण कार्य से व्यक्तिगत काम न ठठाना ही था, पर प्राचीन भारत के आदर्श के अनुसार राजा को राज्य की मलाई के लिए अपने निजी सुख, सुविधा और भागों को भी तिलांजलि देनी पड़ती थी। देवत्व का अधिकारी राजा का धर्मत्व नहीं, उसका पद था। राजा कमी गलती नहीं कर सकता और ईश्वर के सिवा किसी को उसके ब्याव तक करने का अधिकार नहीं, यह सिद्धांत प्राचीन भारतीय आचार्यों को समत नहीं था। इस बात पर बराबर जोर दिया जाता था कि राजा को साधारण मनुष्य की अपेक्षा बहुत अधिक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है अतः उसे राज काय की समुचित शिक्षा मिलनी चाहिये जिसके ब्यभाव में उसे अनेक गनतियों का शिकार होगा। राजपद की दिव्यता के सिद्धांत का उद्देश्य उसका गौरव बढ़ा कर राजवत्ता के प्रति आदर उत्पन्न करना था न कि राजाओं में निरंकुशता पर यह जो मानना होगा कि व्यवहार में बहुत से ब्रह्माचार्य और निरंकुश का निर्बाह न कर पाते थे। किंतु प्राचीन भारत में ब्रह्माचार्य और निरंकुश शासकों की संख्या मध्ययुगीन यूरोप से कदापि अधिक न थी। फिर भी इस पर विचार करना चाहिये कि किन कारणों से राज्य का यह ऊँचा आदर्श कार्यान्वित न हो पाता था। इसका सबसे प्रचान कारण राजा के अधिकारों पर किसी लौकिक और धार्मिक रोक-थाम की व्यवस्था का अभाव था। मध्यकालीन यूरोपीय विचारकों

की भाँति हमारे बहुसंख्य आचार्यों ने यह तो कभी नहीं कहा कि ईश्वर के सिवा अन्य कोई राजा से कदापि तलब नहीं कर सकता। फिर भी व्यवहार क्षेत्र में नरक के भय के अतिरिक्त राजा को निरकुशता से रोकने का कोई साधन न था। हमारे आचार्यों ने यह भी उल्लाह दी थी कि अत्याचारी राजा का राज्य छोड़ कर जनता अन्यत्र चली जाय और प्राचीन देशों से इस सामूहिक राज्य तथाग द्वारा राजा के श्रेष्ठ ठिकाने आने के कुछ उदाहरण भी मिलते हैं। पर यह उपाय व्यवहार में अत्यंत कठिन है और इसका प्रयोग करना आसान नहीं। प्राचीन आचार्यों ने अत्यंत गंभीर स्थिति में अत्याचारी राजा के बच की भी अनुमति दी है। पर इसके लिए प्राँति या जनविप्लव आवश्यक है, नित्य के शासन में ज्यादाती रोकने के लिए यह उपाय बिल्कुल बेकार है। प्राचीन भारतीय संव्यवस्थाओं राजा की निरकुशता को रोकने का कोई शौकिक, वैधानिक और व्यावहारिक उपाय न निकाल सके इसमें कुछ संदेह नहीं है।

इसका प्रथम कारण वैदिक काल की लोक-सभा या समिति का बाद के युग में तिरोहित हो जाना है। जब तक यह संस्था वर्तमान थी, नित्य के शासन कार्य में राजा पर एक श्रुणु रहता था। वैदिक वाङ्मय से स्पष्ट शीत होता है कि राजा तभी तक अपने सिंहासन पर रह सकता था जब तक उसकी समिति का उससे विरोध न हो। विरोध होने पर समिति की ही बात प्रायः मानी जाती थी और राजा को या झुकना पड़ता या राजत्याग करना पड़ता था।

पर उत्तर वैदिक काल में धीरे धीरे वैश्वीय लोक सभा बिभ्रत हो गयी। इस द्विष्ट नहीं कि जनता में लोकतंत्र की भावना कम हो गयी बल्कि इस लिए कि राज्यों के अधिकाधिक विस्तार के कारण लोक-सभा का अभिवेशन दुष्कर होता गया। यदि चन्द्रगुप्त, अशोक या हर्षवर्धन ने वैश्वीय समिति पुनस्थापित की होती तो सदस्यों की अभिवेशन में सम्मिलित होने के लिए राजधानी पहुँचने में कर्ह सप्ताह लग जाते, बैठे ही, और पुनः अपने अपने घर झौटने में उतना ही समय लग जाता। प्रतिनिधि निर्वाचन की पद्धति उस काल में एशिया या यूरोप में कहीं भी शत न थी।

वैदिक काल की भाँति प्रातिनिधिक लोक-सभाएँ स्थापित कर के वर्तमान देशी राज्यों में निषेधित और वैधानिक तृपतत्र की पद्धति चलायी जा सकती है। किन्तु हिंदी नरेशों को ध्यान रखना होगा कि लोक-सभा से विरोध होने पर ठहरे या तो झुकना होगा या पदत्याग या निर्वाचन झेठना पड़ेगा।

भरें राज्यों में वैश्वीय लोक-सभा का कार्य करना अशभव देख कर प्राचीन भारतीय आचार्योंने जनता के हित के रक्षार्थ शासनकार्य में अधिकाधिक

विकेंद्रीकरण करने की व्यवस्था की थी। जिला, ग्राम और नगर शासन को व्यापक अधिकार दिये गये थे। इन शासनों पर स्थानीय लोक समाजों का पूरा नियंत्रण और देखरेख रहता था। गुप्त शासन काल में तो राज्य की परती या ऊपर भूमि बेचने के लिए भी जिले की लोक समा की स्वीकृति आवश्यक थी। प्राचीन भारत की नगर और ग्राम समाजों के अधिकार, आधुनिक या प्राचीन, पाश्चात्य या पौराण्य, कहीं भी इसी प्रकार की समस्याओं से बहुत अधिक थे। ये समस्याएँ केंद्रीय शासन की ओर से कर एकत्र करती थीं, अनुचित करों को एकत्र करने से इनकार कर देती थीं, गाँव के हागड़ों का निपटारा करती थीं, सार्वजनिक निर्माण कार्य करती थीं और बहुधा अस्पताल, अनाथाश्रम, और शिक्षा-संस्थाएँ स्थापित करती और चलाती थीं। भारत के नव विद्यान में भी इसी परिपाटिका ग्रहण बलिष्ठ है और स्थानीय समस्याओं को अधिक से अधिक अधिकार और कार्य सौंपना हितकर होगा। पर इसमें एक बात का ध्यान रखना होगा। प्राचीन काल में ग्राम या नगर समस्याओं की सफलता का सबसे बड़ा कारण यह था कि भारतीय जनता सत्य और चारित्र्य का आदर करती थी और योग्यता, अनुभव तथा वय का हार्दिक समान करती थी। ग्राम पंचायत के सदस्यों को निर्वाचन के लिए दौड़ धूप न करनी पड़ती थी, जनमत ही उन्हें उस पद पर प्रतिष्ठित कर देता था। आजकल की लोकतंत्र पद्धति और चुनाव, दलघटन और मतदान की प्रणाली उस समय बरशात थी और आज भी इस देश के लिए नयी ही है। इसके सफलता के लिए शिक्षा के व्यापक प्रचार की आवश्यकता है और इसे शीघ्र उसके बारे में प्रयत्नशील होना चाहिये। ईश्वर और नरक का भय, धर्मांधम का विचार तो आज छोड़ हो चुका है पर इसके स्थान पर नागरिक कर्तव्य पालन की भावना का विचार होना चाहिये। इसीसे हमारे निर्वाचित प्रतिनिधी जनता के हित को सबसे ऊँचा स्थान देने में समर्थ हो सकेंगे।

प्राचीन भारत की ग्राम पंचायतों को 'दायदान' के व्यापक अधिकार थे। सिवा सगीन अपराधों के बाकी सब मामलों का फैसला ये ही करती थीं। प्राचीन काल में जीवन सादा था, न्याय के लिए जाने वाले हागड़े अधिकतर स्थानीय जनता के हाथ व्यवहार से संबध रखते थे। सभी लोग विधि नियमों को जानते और समझते थे। आजकल का कानून पेचीदा और दुर्गोच होता है, इसकी न्यायता या प्रयोग के लिए विशेषज्ञों की सहायता आवश्यक होती है। न्यायाधी प्रतिपक्षी भी कमी कमी दूरके स्थानों के होते हैं। अतः आजकल की ग्राम पंचायतें अपना विस्तृत कार्य नहीं कर सकती बितना दीवानी

मुकदमों में प्राचीन काल की पंचायतें करती थीं। फिर भी ग्राम पंचायतों को कुछ दीवानी अधिकार देकर 'याय व्यवस्था के विकेंद्रीकरण का श्री गणेश अवरय करना चाहिये। अपने पड़ोसियों और रात दिन के सापियों के सामने सबविदित घटनाओं और तथ्यों के सम्बन्ध में सर्वथा मिथ्या साक्षी देना प्रायः कठिन होता है। ग्राम पंचायतों को न्यायकार्य सौंपने से शराबों के नियंत्रण में विलम्ब अवरय कम होगा। फिर भी प्रारम्भ में अवरय कठिनाइयों आईंगी। प्राचीनकाल में ईश्वर पर श्रद्धा, धर्म से प्रेम और अभर्म से तिरस्कार के कारण लोगों में सत्यप्रेम तथा 'यायभावना प्रबल थी। अब नागरिक कृत्यों का अज्ञान और स्वार्थ की प्रवृत्ति के कारण ग्रामों में परस्पर द्वेष और दलदली का माबल्य है और 'याय अ'याय का विवेक कुछ पड़ गया है। अतः अबतक प्राचीन काल की धर्मभावना के रिक्त स्थान पर नागरिक उत्तरदायित्व का भाव नहीं प्रतिष्ठित होता, ग्राम पंचायतों के सफलता पूर्वक कार्य करने में कुछ दिक्कत अवरय होगी।

स्थानीय सरपारों के लिए आवश्यक द्रव्य की व्यवस्था भूमिकरके एक शरा की उनको देकर की गयी थी। सरकार के लिए ग्राम-समायें जो कर एकत्र करती थीं, उसका १५ से २० प्र श सरकार उधे ही द दिया करती थी। आधुनिक काल में भी इस परिपाटी को अपनाया जा सकता है।

इसमें संदेह नहीं कि प्राचीन भारतीयों ने कर व्यवस्था का आभार बहुत अच्छे विदातों पर रखा था। कामें छूट और रियायतों के लिए भी बहुत अच्छे विदात रिश्वर किये गये थे। सभी लोग इस बात से सहमत होंगे कि सरकार उसी प्रकार कर एकत्र करे जिस प्रकार मधुमसखा फूटों से रस एकत्र करती है और उधे कोई नुकसान नहीं पहुँचाती। व्यापार और उद्योग को व्याप पर नहीं किन्तु लाभ पर कर दिया जाय, किसी वस्तु पर दो बार कर न लगना चाहिये, और यदि कर बढ़ाना आवश्यक ही हो तो धीरे धीरे वृद्धि होनी चाहिये। करमें छूट की व्यवस्था भी ठीक थी। प्रारम्भ में केवल निधन और विद्वान् ब्राह्मणों की ही जो निःशुल्क विद्यादान किया करते थे, कर से मुक्त करने का विदात प्रतिनादित किया गया था। इसका कुछ दुस्प्रयोग भी हुआ, पर सभारणतः स्थानर या सरकारी नौकरी करने वाले ब्राह्मण कर से छूट न पाते थे। ऐसे उदाहरण विरल ही थे जहाँ संपूर्ण ब्राह्मण वर्ग कर से मुक्त था। जो ही आधुनिक काल में जाति के आभार पर किसी भी वर्ग को इस प्रकार की सुविधा नहीं दी जा सकती।

देय धन की परिपाटी और परपरा ३ अनुसार ही कर लगाये जाते थे।

राज्य न केवल ब्राह्मणों की ही चिंता करते थे वरन् सब जातियों की भौतिक और नैतिक उन्नति के लिए यत्नशील रहते थे। हाँ एक जाति के व्यक्तिको अन्य जाति की वृत्ति प्रद्वेष करने की चेष्टा अनुचित समझी जाती थी, कारण समाज का यही विश्वास था कि वृत्ति जन्म से ही निश्चित हो जाती है।

आसेत्रहिमाचल एकछत्र साम्राज्य के रूप में सर्व भारतीय राज्य की कल्पना १००० ई पू से तो अवश्य वर्तमान थी। पर भारतीय इतिहास में इसके पक्कीभूत होने के एक दो ही उदाहरण पाये जाते हैं। यह आदर्श भारत की मूलभूत भौगोलिक धार्मिक और सांस्कृतिक एकता के अनुभव का ही परिणाम था। पर प्राचीन भारतीय राज्यतंत्र स्थानीय स्वतंत्रता, संस्कृति और सत्ताओं को नष्ट करके साम्राज्य स्थापित करना अनुचित समझता था, इसी से यह सिद्धांत स्थापित किया गया कि चक्रवर्ती पद का आर्कादी राजा अन्य राजाओं से ऊपर उठकर या अपना प्रभुत्व स्वीकार करे ही संतुष्ट हो जाय, उनका राज्य न नष्ट करे। युद्ध क्षेत्र में मारे जाने पर भी वह किसी राजा के राज्य को अपने राज्य में न मिलावे, बल्कि मृत शासक के किसी कुटुंबी या रिश्तेदार को यदि वह उसकी प्रभुता स्वीकार करे तो उसकी गद्दी पर बैठावे। विजेता को स्थानीय विधि नियम, रीति और परंपरा में भी हस्तक्षेप करने का निषेध था।

अस्तु, प्राचीन भारत के आदर्श राज्य के रूप में ऐसे अक्षिशाली राज्य की कल्पना की गयी थी, जो समस्त देश को एक छत्र में प्रथित करके एक वैश्व शासन के अंतर्गत सब राज्यों और लोगों के सहयोग से बाहरी शत्रुओं के आक्रमण से देश की रक्षा की व्यवस्था करे और साथ ही स्थानीय राज्यों या शासकों को अपनी रीति रिवाज और परंपरा का पालन करने की तथा अपनी संस्कृति और अपने आदर्शों के विकास की स्वतंत्रता दे। यह आदर्श हमारे वर्तमान अखंड और सुदृढ़ भारत और पूरा स्थापित प्रांत के आदर्श स पूज्यता मित्रता है। अतः हम इसका सुझाव विश्लेषण करके इसके गुण और दोष समझने की चेष्टा करेंगे।

पराजित राज्यों को करद सामत रूपमें जीवित रहने देने की नीति के कुछ अच्छे फल जरूर निकले। इससे स्थानविशेष की संस्कृति, परंपरा और राजनीतिक संस्थाओं को अनुरूप विकास का अवसर मिला। इससे प्रांतीय स्वार्थ का भाव अनिष्ट और संहारक रूप ग्रहण न करने पाया, क्योंकि एक प्रांत दूसरे प्रांत या एक राज्य दूसरे राज्य की संस्कृति या अस्तित्व नष्ट करने का भाव मन में न आता था, उनका लक्ष्य अपनी प्रभुता स्वीकार करना ही रहता था। इससे युद्ध वह सर्व संहारक और बधर रूप भी न ग्रहण कर पाया, जो इस विश्व युद्ध में दिखाई पड़ा, क्योंकि पराजित होने पर समूह नाश की

आशका किसी पदके सामने न थी, जो उन्हें युद्ध में अमानुषिक व अशार्मिक उपायों का भी आलवन करने को प्रेरित करती ।

अधीन किंतु अतर्गत स्वातन्त्र्य रखनेवाले प्रांतों या राज्यों से बने हुए इस साम्राज्य के अनेक गुणों को स्वीकार करते हुए भी हम इसके दोषों को भी आँस से ओझल नहीं कर सकते । पराबित राज्यों को कायम रखने की नीति भारत के श्यामी एकीकरण में बाधक सिद्ध हुई । प्राचीन भारत के अधिकतर साम्राज्य सामंत राज्यों के एक ढीले ढग से थे, जो कुछ प्रभावी सम्राटों के पराक्रम और कार्यक्षमता के कारण कुछ दशक तक एक में बंधे रहते थे । सभी सामंत सम्राट् पद के आकांक्षी रहते थे, और प्राचीन राजनीति शास्त्री भी इस आकांक्षा को स्वामाविक और उचित स्वीकार करते थे । फलस्वरूप प्राचीन भारत के किसी भी बड़े राज्य की स्थिरता अधिक दिनों तक न रह पाती थी । सर्वकांचित चक्रवर्ती पद के लिए निरंतर संघर्ष चला करता था । प्रत्येक राजा का कतन्य था कि पड़ोसी राज्य को कमबोर पाते ही उसपर आक्रमण करे, और स्वयं चक्रवर्ती बने । अतः सामंत लोक सदा अपने अधिपति के विरुद्ध विद्रोह करने की ताक में रहते थे । यदि अधीन सामंत राजाओं के सम्मुख चक्रवर्ती पद प्राप्त करने का आदर्श न उपस्थित रहता और पराबित राजाओं का अस्तित्व कायम रखने की नीति न बर्ती जाती तो प्राचीन भारत के १० वं युद्ध न हुए होते ।

प्राचीन भारतीय विचारकों को इस आदर्श में कोई दोष नहीं दौल पड़ा । समवत उनका यह विचार था कि प्रत्येक प्रांत या राजव्य को चक्रवर्तित्व पद प्राप्त करने का उचित अवसर मिलना चाहिये । इससे बार बार युद्ध अनिवार्य हो जाते थे, पर समवत ये युद्ध क्षयियों की सामरिक प्रवृत्ति को बनाये रखने के लिए उपयोगी समझे जाते थे । भारत के साम्राज्य की राजधानी पाटलिपुत्र हो या कन्नौज या अथनी, कोई भी प्रांत रोप भारत पर आधिपत्य प्राप्त करे, इससे किसी भी अधीन प्रांत की संस्कृति, धर्म, या भाषा पर कोई सकट न आता था, क्योंकि विजेता को किसी भी स्थान विशेष की संस्कृति, रीति रिवाज और संस्थाओं में उनिक भी हस्तक्षेप करने का कहा निषेध था ।

धीमे धीमे प्राचीन भारतीय दृढ़ और सुरियर केंद्रीय राज्य की आवश्यकता और उपयोगिता को भूलते गये । सुंकि ४०० ई० से सर्वत्र टूटपत्र ही प्रचलित हो गया, अतएव राज्यों की प्रति स्पर्धा ने राजघरों की व्यक्तिगत स्पर्धा का रूप धारण कर लिया । जनता इन संघर्षों से उदासीन रहती थी, क्योंकि इसके परिणाम से उसके रीति रिवाज, विधि नियम, और संस्थाओं पर कोई भी विशेष

सिंहविक्रम और गुणदोषविवेचन

अधर पड़ने की आशका न थी। लड़नेवाली सेना में भी अपने प्रांत या जम
भूमि के लिए नहीं राजा के लिए लड़ने का भाव रहता था। इसमें स्वदेशप्रेम
को कोई गुणादृष्ट हो न थी। अस्तु इस सामंत बहुल सभ्य साम्राज्य के आदर्श
ने, जिसमें प्रत्येक सामंत को साम्राज्यपद के लिए प्रयत्न करने का पूरा अधिकार
था, पर विषय प्राप्त करके एक केंद्रीय राज्य की स्थापना की अनुमति न थी,
प्राचीन भारत की राजनीति में स्थायी स्थिरता उत्पन्न कर दी। युद्ध बराबर
हुआ करते थे, पर उनसे किसी सुदृढ़ एककेंद्रीय राज्य का प्रादुर्भाव न हो
पाया था। राष्ट्र की शक्ति अंतरिक फलह में बेकार च्य होती गयी। लड़नेवालों
को कोई लाभ न हो सका उल्टे वे कमजोर ही हुए, और देश शक्तिहीन होकर
आसानी से मुसलमानी आक्रमण का शिकार बना।

हमारे इतिहास पर दृष्टिपात करने से प्रकट होगा कि भारत ने उसी समय
उन्नति की है जब यहाँ कोई सुदृढ़ केंद्रीय शासन स्थापित या। अष्टोक, द्वितीय
चंद्रगुप्त और अकबर के समय केंद्र में सुदृढ़ सरकार कायम थी अतः
भारत काफी उन्नति कर सका। पिछले १०० वर्षों में देश ने जो
उन्नति की है उसका भी यही कारण है। अपने देश का नया विधान बनाने
समय हम इतिहास की यह शिक्षा मुला नहीं सकते। पराजित राज्य का अस्तित्व
और उसके निबन्ध और व्यवस्था नष्ट न करने का प्राचीन बिदात आज प्रांतीय
स्वतंत्रता का नया रूप धर कर स्थापित हुआ है। इससे प्रत्येक अंगीभूत प्रदेश
को अपने ढंग पर अपनी सङ्कति के विकास का पूरा अधिकार मिलता है।
पर हम किसी प्रांत या राज्य को अपनी स्वतंत्र सेना रखने और दूसरों पर
आधिपत्य करने की चेष्टा करने की सुविधा नहीं दे सकते। हमारे प्राचीन
विचारक यह सुविधा देना उचित समझते थे, ताकि प्रत्येक राज्य को कमी न
कमी भारतवर्ष का प्रमुख राज्य होने का अवसर मिल सके। यह स्वाभाविक था,
क्योंकि केंद्र में ऐसी कोई प्रातिनिधिक सरकार न थी, जिसमें प्रत्येक प्रांत और
राज्य को यह भावना हो कि केंद्रीय सरकार में हमारा भी उचित प्रभाव, प्रति
निधित्व और भाग है। केंद्र में लोकमतानुयायी प्रतिनिधि सरकार हो जाने पर
अब किसी भी प्रांत या राज्य को समस्त भारत पर अपना आधिपत्य बमाने
का अवसर नहीं दिया जा सकता। प्रत्येक प्रांत और राज्य को पूरी स्वायत्त सत्ता
और अपने ढंग पर विकास का अधिकार रहेगा, पर प्रत्येक को अपनी पृथक् सत्ता
की प्रवृत्ति को दबाकर केंद्र में सुदृढ़ सार्वदेशिक सरकार कायम करनी होगी,
जिसमें देश को रक्षा करने की सामर्थ्य और भारत को पुनः शक्तिशाली और
प्रगल्भ राष्ट्र बना सकने की शक्ति हो।

परिशिष्ट १

विशिष्टार्थक शब्दसूची

हिंदी अंग्रेजी

अतिमोक्षम् Ultimatum	जनराज्य Tribal state
अधार्मिक अधलौकिक Semi-religious	तद्वय Sculpture
अपदस्थ करना Dethrone	घातो Trustee
अनुमति पत्र License	दायित्व Obligations
अमीर सभा House of Lords	दूत Ambassador
अक्षमो Lessee	दूतावास Embassy
अहस्तक्षेप Laissez faire	धर्मनिर्वाहितराज्य Theocracy
आन्तरिक स्वायत्तता Internal autonomy	नौसेना Navy
आयव्ययविभाग Finance department	पट्टेदार Lessee
इकारेणार Lessee	प्रजातन्त्र Democracy
उच्चवर्ग तंत्र Aristocracy	प्रतिनिधि पद्धति Representative government
उपसामन्त Sub feudatory	प्रभुसत्त्व Sovereign state
उपायन Tribute	प्रादेशिक राज्य Territorial state
एकात्मक राज्य Unitary state	प्रादेशिक शासन Divisional administration
के प्रोय लोक-सभा Parliament	भूस्तरशास्त्र Geology
कोषाध्यक्ष Treasurer	महान्तरपति Chief of the General Staff
सहयोगी Tribute	मित्र Ally
खनक व परिवारक Sappers and miners	मूल्यांकन Evaluation
उपभोग्य Consumers	रजमाष्ठागारिक Quarter Master General
राजराज्य Republic	राजमहल विभाग Palace department
विद्विशापक Red cross	

राज्यसंघ Federal state	शासनकार्यालय (केंद्रीय) Secretariat
राष्ट्रीयता Nationality	शासन विभाग Department
विधान Constitution	संपत्तिह्रास्य Forfeiture
विधिनियम बनाना Legislate	संमिश्रित कुटुंब Joint family
विशेषाधिकारी वर्ग Privileged class	समिलित राज्य Composite stat
विश्वस्त Trustee	सशस्त्र तटस्थता Armed neutrality
वैधानिक व्यक्तित्व Legal personality	सहमतिविद्वान्त Theory of contract
यवहारविधान Administration of law	सामन्तराज्य Feudatory state
शक्तिसमता } Balance of power	सार्वजनिक निर्माण कार्य Public works
शक्तिहस्तुदन }	सुरक्षित कोष Reserve fund
शासन Fitman	स्वाधी कोष Reserve fund

परिशिष्ट २

विशिष्टायक शब्दसूची

अंग्रेजी हिंदी

Administration of law	व्यवहार विधान	Finance department	आय वय विभाग
Allies	मित्र	Forfeiture	संपत्तिहरण
Ambassador	दूत	Geology	मृत्तराज्ञान
Aristocracy	उच्चजनतन्त्र	House of Lords	अमीर सभा
Armed neutrality	सशस्त्र तटस्थता	Internal autonomy	आंतरिक स्वायत्तता
Balance of power	शक्ति संतुलन, शक्ति दुग्ग	Joint family	संमिलित कुटुंब
Chief of the General Staff	महाव्यूहपति	Laisses faire	महस्तक्षेप
Composite state	संमिलित राज्य	Laws	विधिनियम, कानून
Constitution	विधान	Legal personality	वैधानिक व्यक्तित्व
Consumers	खरीददार नागरिक	Lessee	असामी, पट्टेदार, हजारेदार
Democracy	प्रजातन्त्र	License	अनुमतिपत्र
Department	शासन विभाग	Nationality	गृहीतना
Del throne	अपदस्थ करना, राज्यभ्युन करना	Navy	नौसेना
Divisional administration	प्रादेशिक सरकार	Obligation	दायित्व
Embassy	दूतावास	Palace department	महल विभाग
Evaluation	मूल्यांकन	Parliament	देशीय लोक सभा
Federal state	राज्यसंघ	Privileged class	विशेषाधिकारी वर्ग
Feudatory state	सामंत राज्य	Public works	सार्वजनिक निर्माणकार्य
		Quarter Master General	सर्वाधिकारी
		Red cross	चिकित्सापथक

Representative government	Sub-feudatory उपसामंत
प्रातिनिधिक सरकार	Territorial state प्रादेशिक राज्य
Republic गणराज्य	Theocratic state धर्मनिगदित राज्य
Reserve fund स्थायि कोष	Theory of contract सद्मति
Sappers and miners खनक और	सिद्धांत, इकरानामा
परिसारक	Treasurer कोषाध्यक्ष
Sculpture मूर्त्तिका कला	Tribal state गणराज्य
Secretariat केन्द्रीय शासन कार्यालय	Tribute खडगी, उपायन
Semi religions अर्धधार्मिक व अर्ध	Trustee यात्री, विश्वस्त
लौकिक	Ultimatum अतिमैत्र्यम्
Sovereign power प्रभुत्व	Unitary state एकात्मक राज्य



परिशिष्ट ३

काल-मूची

इस ग्रन्थ में अनेक स्थलों पर विविध ग्रन्थ, राजा, गणराज और काळ खंडों के निर्देश किये हैं। इतिहास जनमित्र पाठकों के दिये उनके काळ इस सूची में अक्षरानुक्रम से दिये गये हैं। कोष्ठ में (अ) अक्षर का संक्षेप है।

अग्निपुराण	ई० ४०० (अ०)
अग्निमित्र द्वापराज	ई० पू० १५० (अ०)
अज्ञानराज राजा	ई० पू० ४१०-४७० (अ०)
अष्टिकापेत्र राजा	ई० पू० २१ (अ०)
अथर्व वेद काळ	ई० पू० २००० (अ०)
अमोघवर्य तृतीय, राजा	ई० ८१४-८७८
अर्षशास्त्र कौटिलिय	ई० पू० ३००
अथर्व	ई० पू० १७३-२३२
भाष्याराजसूत्र	ई० पू० ३००
वृत्तर संहिता अथर्वशास्त्र	ई० पू० २०००-१५०० (अ०)
वदनिपाकाळ	ई० पू० १०००-६०० (अ०)
श्रुत्येदकाळ	ई० पू० २५००-१२०० (अ०)
बृहस्पत्यस द्वितीय, राजा	ई० ६०-७८ (अ०)
बृहस्पत्य राजा	ई० ७८-१०५ (अ०)
कश्यपराजसूत्रकाळ	ई० पू० ७२-२२ (अ०)
कामदेव नीलसार, ग्रन्थ	ई० ४०० (अ०)
काळिदास	ई० ४०० (अ०)
कुपानराजसूत्र काळ	ई० २०-२२०
कारवेक राजा	ई० पू० १२०
गणपति काळ (मीसूर का),	ई० ४००-१००० (अ०)
गणेशकाळ राजसूत्र काळ	ई० ११५०-१२०३
गुह्यर (गोबोधानस) राजा	ई० २०-४५
गुह्यपुत्र काळ	ई० ३००-६००
गुह्य सप्तमों का काळ	ई० ३१३-३१०

गुजर प्रतिहार घण काल	₹० ७७५-१०००
ग्रीक राजघरा काल	₹० ₹० १९०-३०
चव्हेल राजघरा	₹० ९००-१२००
चद्रगुप्त द्वितीय (गुप्त)	₹० ३८०-४१५
चद्रगुप्त मौर्य	₹० ₹० ३२०-२९५
चालुक्य राजघरा (बदामी)	₹० ५५०-७५०
चालुक्य र जधरा (कवयानि)	₹० ३७५-११२०
च लुच्य राजघरा (चेंगी)	₹० ६१२-१२७०
चाहमान राजघरा	₹० दादघा घातक
चुवळवगा प्रघ	₹० ₹० ४००
वेदि वंरा काल	₹० ३५०-१२००
घोल राजघरा काल	₹० ३००-१२००
घोलुक्य राजघरा काल	₹० ९२०-१२००
जातक समाप्रस्थिति काल	₹० ₹० ५००
दीघनिकाय प्रघ	₹० ₹० ५२०
धर्मसूत्र प्रघकाल	₹० ₹० ६००-२००
नदराजघरा काल	₹० ₹० ४००-३२२
नहपाण राजा	₹० २००-१२०
नागद स्मृति	₹० ५०० (घ०)
निघच प्रघकाल	₹० १०००-१६००
पतललि प्रघकार	₹० ₹० १५० (घ०)
परमार राजघरा काल	₹० ३५०-१२००
पशियन स्वारी	₹० ₹० २१२ (घं०)
पुराणो का युग	₹० ४००-८०० (घ०)
पुष्यमित्र शुंग	₹० ₹० १९०-१६० (घ०)
पृथ मीमासा प्रघ	₹० ₹० १२० (घ०)
बाहरपत्य धर्मशास्त्र	₹० ८०० (घ०)
बुद्धनिर्वाण काल	₹० ₹० ४८० (घ०)
ब्राह्मण प्रघकाल	₹० ₹० १५००-८०० (घं)
भोज, परमार राजा	₹० १०१५-१०४२ (घ०)
भोज, प्रतिहार राजा	₹० ८४०-८९० (घं०)
मनुस्मृति	₹० ₹० १०० (घं०)

काल सूची

महाभारत प्रथमकाण्ड	ई० पू० १०० (अ०)
महाभारत युद्धकाण्ड	ई० पू० १४०० (अ०)
मिन्नर राजा	ई० पू० १६०-१४०
मेगस्थेनेज	ई० पू० ३००
मौखरि राजवंश काळ	ई० पू० ६४०-६०६
मौर्यासम्राज्य काळ	ई० पू० ३२०-१८५ (अ०)
याज्ञवल्क्य स्मृति	ई० २००
यादवासम्राज्य काळ	ई० १०६०-१२१०
युधान शर्मा, विनी प्रबन्धी	ई० ६२९-६४४
यूनानी साम्राज्य काळ	ई० पू० १६०-१०
यौधेय गणराज्य	ई० पू० १६०-ई० ३५०
राजतरंगिणी प्रथम	ई० ११२०
रामायणप्रथमकाण्ड	ई० पू० ५०
राष्ट्रकूट वंश काळ	ई० ७२०-६७७
रुद्रदामन्, चण्डिका	ई० ११०-१६०
खिब्रुवि गणराज्य	ई० पू० ६००-ई० ३५०
काकाटक साम्राज्य काळ	ई० २५०-५००
वैदिक काल, पूर्वखण्ड	ई० पू० २५००-१००० (अ०)
वैदिक काल, उत्तर खण्ड	ई० पू० २०००-१५०० (अ०)
चण्डिकासम्राज्य काळ	ई० पू० १००-२० ३००
शाक्य गणराज्य	ई० पू० ६००
कुशासम्राज्य काळ	ई० पू० १८२-७५
कुम्भीर	ई० ८०० (अ०)
समुद्रगुप्त राजा	ई० ३२०-३७५
सतवाहन साम्राज्य काळ	ई० पू० २००-ई० २००
हग न राजा	ई० पू० २ (अ०)
हगमण राजा	ई० पू० २५ (अ०)
हयवर्धन राजा	ई० ६०६-६४८

परिशिष्ट ४

सचित्र ग्रथ नाम सूची

अथ	अर्थशास्त्र, कौटिल्य कृत
अथे	अथर्ववेद
अस रि	अकॅभॉलॉजिकल सर्वे ऑफ इण्डिया, पेंस्युअल रिपोर्ट
अस घे इ	अकॅभॉलॉजिक सर्वे ऑफ वेस्टन इण्डिया
आध सु	आपस्तम्ब धर्मसूत्र
आधौ सु	आपस्तम्ब धीतसूत्र
इ अँ	
इडि अँटि }	इडियन अँटिक्वेरी
इ डि घा	इडियन हिस्टॉरिकल कॅटॅलॉग
इ म प्रे	इन्डिफ्रान्स फ्रॉम मद्रास प्रेविडेन्सी, रगाधाय द्वारा संपादित, तीन भाग
इंडियट्	इस्टीम ऑफ इण्डिया कॅम टोड्ड बाय हर ओन इस्टी रियंस इंडियट भीर बीसन द्वारा संपादित
ऋ घे	ऋग्वेद
ए इ	
एि इडि }	एविथाफिया इडिका
ए क	एविथाफिया कर्नाटिका
ऐ त्रा	ऐतरेय ब्राह्मण
का स	काठक संहिता
गो ध सु	गीतम धर्म सूत्र
ज भा हि रि सो	जनक ऑफ दी भांध्र हिस्टॉरिकल रिसर्च सोसायटी
ज ए सो घे	जनक ऑफ दी एशियाटिक सोसायटी ऑफ बेंगाल
ज बाँ अँ शँ ए सो	जनक ऑफ दी बाँये ब्रंच ऑफ दी रॉयल एशियाटिक सोसायटी
ज रँ ए सु	जनक ऑफ दी रॉयल एशियाटिक सोसायटी
जा	जातक

वै आ.
 तै आ
 तै छं.
 प आ
 पू नी
 वृ ड्य
 बी घ सू
 बी श्री सू
 मादारकर, सूची
 म नि
 म मा
 मे अ स इ
 रात्र
 राष्ट्र
 राष्ट्रों का इतिहास }
 व घ सू
 वा स
 श प आ }
 श आ }
 सी इ इ
 नी इ ए रि

जैमिनीय ब्राह्मण
 तैत्तिरीय ब्राह्मण
 तत्तिरीय मदिता
 पञ्चविंश ब्राह्मण
 पूर्वमोर्मावा
 बृहदारण्यक उपनिषद्
 बौधायन धर्म सूत्र
 बौधायन धीत्र सूत्र
 त्रिष्ट भोंक त्राह्मी इस्त्रीपूग स अ क भौदन इदिदा
 मज्जिम निकान
 महाभारत
 मेमॉवस भोंक रि अहेमोंतीजिह्म सवे भोंक इदियो
 राजतरंगिणी
 राष्ट्रकूट अह देभर टाहम्म,
 वगिष्ठ धर्मसूत्र
 वाजमनेयी संहिता
 दातपय ब्राह्मण
 नीय इदियन इन्दिपणम्, इवट्टण द्वारा सपादित
 नीय इदियन पविमेषा रिपेत्त



परिशिष्ट ५

आधार भूत ग्रन्थः सस्कृत, प्राकृत व पाली

ऋग्वेद
 यजुर्वेद
 अथर्ववेद
 काटक संहिता
 तैत्तिरीय संहिता
 ऐतरेय ब्राह्मण
 शतपथ ब्राह्मण
 पचविंश ब्राह्मण
 तैत्तिरीय ब्राह्मण
 शृङ्गेरायक उपनिषद्
 भाष्यरत्न धर्मसूत्र
 गौतम धर्मसूत्र
 वशिष्ठ धर्मसूत्र
 बौधायन धर्मसूत्र
 विष्णु धर्मसूत्र
 रामायण
 महाभारत
 मनुस्मृति
 याज्ञवल्क्य स्मृति
 तारद स्मृति

कौटिलीय अर्थशास्त्र, शामशास्त्री द्वारा
 सशब्दित

कामदकीय नीतिसार
 नीलकण्ठ राजनीतिमयूख
 मित्र मिश्र, राजनीतिप्रकाश
 शुभनीति

अग्निपुराण

मार्कण्डेय पुराण

दीर्घनिकाय

चुष्टुवग

दिश्यावदान

जातक

भाष्यारंग सूत्र

अशाक के शिखाछेद

प्रतिज्ञादौगधरायण

शुभकुण्डलिक

रघुवन्द

मार्कण्डेयमिश्र

पञ्चतन्त्र

राजतरंगिणी

कथासरित्सागर

अंग्रेजी ग्रन्थ

Books on Hindu Polity

K. P. Jayaswal, Hindu Polity, Calcutta, 1924, (First Edition)

J J Anjaria, The Nature and Grounds of Political Obligation in the Hindu State, Longmans, Green and Co 1935

H N Sinha, Sovereignty, in Ancient Indian Polity London, 1938

Beni Prasad, Theory of Government in Ancient India, Allahabad, 1927

Beni Prasad, The State in Ancient India, Allahabad, 1928

A K Sen, Studies in Ancient Indian Political Thought, Calcutta, 1926

N C Vandyopadhyaya Development of Hindu Polity and Political Theories, Calcutta, 1927

N N Law, Aspects of Ancient Indian Polity, Oxford, 1921

N N Law, Inter-state Relations in Ancient India, Calcutta, 1920

S V Visvanathan, International Law in Ancient India, Longmans, Green and Co, 1925

D R Bhandarkar, Some Aspect of Ancient Indian Polity, Benares, 1929

V R R Dikshitar, Hindu Administrative Institutions, Madras, 1939

V R R Dikshitar, Mauryan Polity, Madras, 1932

R C Majumdar, Corporate Life in Ancient India, Calcutta, 1932

R K. Mookerji, Local Self Government in Ancient India Oxford 1920

U Ghosal, A History, of Hindu Political Theories, Calcutta, 1913

U Ghosal, Hindu Revenue System, Calcutta, 1929

- U Ghosal, History of Public Life in Ancient India,
Calcutta, 1944
- L V Rangastami Aiyangar, Some Aspects of Ancient
Indian Polity, 2nd Edition, Madras 1935

Epigraphical Works

- Epigraphia Indica
Indian Antiquary
Epigraphia Carnatica, Edited by Rice, Bangalore
South Indian Inscriptions, 5 Vols, edited by Hultzsch
South Indian Epigraphical Reports, Published by Madras
Government annually
Fleet, Corpus Inscriptionum Indicarum, Vol III, (Gupta
Inscriptions) Calcutta, 1888
Hultzsch, Corpus Inscriptionum Indicarum, Vol 1,
(Ashoka Inscriptions) Oxford, 1925
V Rangacharya, Inscriptions from Madras Presidency, 3
Vols Madras 1919
Archaeological Survey of India, Annual Reports

General Works

- Maccrindle, Invasion of India by Alexander the Great,
West Minister, 1896
Maccrindle, Ancient India as described by Megasthenes,
Arrian-etc Calcutta, 1906
T Watters, On Yuan Chwang's Travels in India,
London, 1904
Elliot and Dowson, History of India as told by her
own historians, Vols, I III
Rhys Davids, Dialogues of the Buddha
A S Altekar, Rashtrakutas and their Times, Poona:1938
A S Altekar, Education in Ancient India, 1943 Benares

आचार्यस्य ग्रन्थ

A S Altekar, Position of Women in Pre-Buddhist India, Benares, 1938

A S Altekar, Village Communities in Pre-Buddhist India, Bombay, 1927

R Fick, Social Conditions in Pre-Buddhist India at the time of the Buddha, tr by S K Mitra, Calcutta, 1901

R C Majumdar, History of Bengal, Calcutta, 1916

R C Majumdar and A S Altekar, The Vakatakas and the Guptas, Lahore, 1946

K A Nilkantha Shastri, Studies in Pre-Buddhist India, Administration, Madras, 1932

R N Mehta, Pre-Buddhist India, Lucknow, 1912

Macdonell and Keith, Vedic Index to the

Subjects, London, 1912

परिशिष्ट ६

वर्णानुक्रमणिका

सूचना— सख्या पृष्ठ सख्या निर्दर्शक हें

(अ)

अक्षपटलिक १३७
 अक्षावाप १११
 अग्रहारिक १५१
 अग्ररक्षक १५०
 अतिरिक्त कर १०३
 अथर्ववेद में राजव्यवस्थाक सङ्केत १ २
 अथर्व वेद ११५-६
 अधिकारिमहत्तर १०३
 अधिकारियों की भर्ती १२१
 अनुमति २३
 अन्तर राष्ट्रीय समझ, २१४५ युद्ध
 घोषणा २१६ २२०, युद्धकाल में
 १२१, शांतिकाल में २२१ ३
 अन्वय, २४५
 अन्वयक शृङ्खला गणराज्य ७७
 अन्वय, आत्मसत्ता १२१
 अन्वय परिषद् मंत्रिमंडल से नीचे १२
 अन्वय गणराज्य ७७
 अनुनायक गणराज्य ७५
 अन्वयान्तर, उत्तका काल विषय और
 कर्ता, ५ ७, उत्तमें निर्दिष्ट पूर्वप्रकार
 २ ३
 अन्वय की मंत्रिपरिषद् १२३

अन्वयविधि १४१

अन्वयविधि का तथ्य ३४

(आ)

आक्रमण की अनुमति ११५ १
 अनुष्णिकता, अधिकारियों में, १२६
 आन्तरिक स्वायत्तता, सामंतों की २२६ ७
 आन्वय स्वामित्व २१०
 आन्वय विभाग १४२ १
 आनुशासनात्मक १४२
 आन्वयिक १५०
 आन्वयविकृत १४४

(इ)

इन्द्र, प्रयत्न २

(उ)

उत्तरकुरु, २०
 उत्तरमन्त्र, २०
 उत्तरसामंत, २२६
 उत्तर, आत्मसत्ता १०३
 उत्तरमन्त्र, प्रयत्न, ३

(ऊ)

ऊत्तर भूमि का स्वामित्व २०६

(ए)

एतद्वेद में राजव्यवस्थाक सङ्केत १

(अ)

औदगिक १४२

(क)

अम्बुकिन् १४१

अथा और राजपद ५३

अमलवर्षन का निर्वाचन ११ रि

अम्बोज गणराज्य ७२

अर, वैदिक काल में, १८७ ३, अर
व्यवस्था के मूल सिद्धांत
१९० १, २४३, अरविमुक्ति के
कारण १३१ २ विविध अर,
१३४-७

अरवि १६६

अरवायन, प्रयकार ३

अनून, अनात का अधिकार १०६ ८

अमदक नीतिमार ३

अदहर २०२

अदिर, गणराज्य, ७६

अमारामाय १५१

अपाय राजाओं के पूर्वजमंदिर २७

अरपुद, २१६ २१०

अद्रीय अोकसभा, गणराज्यों में, ७६

८०, नृपसत्र में ३१, वैदिक युग

में, ३१ ३

अद्रीय सरकार, उसके द्वारा प्रोवादि

कार्यों का निरोधन, १३० ८

अरुद जाने का आवश्यकता १३० ८

अदृषाळ १४२

अपायपद, १५१

अपविभाग, १३६

अदृष्य—उसके द्वारा पूर्व प्रयकारों
का उल्लेख २३

अपायपद, प्रयकारक, ३

अपायपोषय, गणराज्य ७५

अदृषिक, १६६

अदृषिमि, गणराज्य, ७२

अदृषा, एक रत्नों १११

अदृषिय, आदर्योंकी अपेक्षा इनकी

स्थिति ३१-२, इनका धर्म, २१६

अदृषक माधव सत्र, २०, ६९ ७०

अज्ञाना का स्वाभिध, २०९ १०

अनक परिसारक, १३३

अज्ञान विभाग, १४०, अज्ञानोपर अर, २०४

अज्ञानका स्वाभिध, २०

अज्ञानेक, और औरज्ञानपद समा, ३६

(ग)

अदृष्य, उसके अदृष्य के प्रमाण

३९-७०, प्रमासत्ताक या या न,

१७०, १, उसके अदृष्य प्रय

अदृषिय ७२, वेदकाळ में ७३,

पञ्चाव में ७६, विज राजपुत्राना में

७८ ७६, अर विहार और गोरख

पुरमें, ७९; उसके शासनपदति,

७९ ८८, अदृष्य समा और उसके

अविचार, १०, इसमें वादविवाद

और अदृष्यदा, ८२ ४, वादविचार

पदति, ९५, अरका अदृष्यदृष

३६, इसमें अदृष्यभावना ३५ ६,

अदृष्य अर दृष्य ८६ ७, १३१ ४,

२३६ ३० ।

गोपिकाधर १३६
 गुप्तकालीन शासनपद्धति २३६ ७
 गोमध्य १४४
 गोकुलिक १४४
 गोपाळ राजा, उसका निर्वाचन २०,
 गोविधर्तन, एक रानी १११
 गोव्यष्ट, एक रानी १११
 गौरशिरस् प्रयकार २
 ग्रामपचायत, और मुखिया १६८ ७०
 उसपर केंद्रीय सरकार का निय
 त्रण, ३७, १८२ ६, उसका विक्रम
 १७१ २, उसके अधिकारोंमें वृद्धि
 २३७, चाक देश में १७४ २,
 उत्तर भारत में १७७, कर्नाटक,
 महाराष्ट्र, गुजरात में १७८ गुप्त
 काल में १७२ ३, उपसमितियों
 १७६, उनके समासदों की योग्य
 ता और चुनाव १७४ ५, उनके
 विविध अधिकार १७८ ८३,
 २४२; उनके आमदनी के स्रोत
 १८० ८३, कार्यवाही का प्रकार,
 १८३ ८४, सफलता के कारण
 २४२ ३
 ग्राममहत्तर १७३
 ग्राममहाजन १७१
 ग्राममुखिया १६८ ७०
 ग्रामपृथ १७०
 ग्रामसभा और मुखिया १६८ ७०
 उसके समासदों की संख्या १७१,
 इसकी सभा और अधिकार १७२,
 १८३ ८५

(घ)

घोटमुख, प्रयकार ३

(च)

चक्रवर्तिपद २४६ *
 चारापय, प्रयकार ३
 चिकित्सापथक, १४३
 चुगी १४७, २०२ ३
 चुनाव, लोकसभाके समासदों का २५
 ग्राम पचायतों के समासदों का
 १७४ ६
 चोरी, इसकी हानि के लिये राज्य की
 जिम्मेदारी १०३ ४, १४९

चोरोद्वारिक १४९

(ज)

जंगल या स्वामित्व २१०
 जनराज्य, २१ ३, २३१
 ज-मन् ७
 जनिक गणराज्य ७५
 ज्ञानपद धर्म, रुद्रव्यवहार्ये, कानून नहीं
 ९९ १००
 जिला पचायत १६०
 जिला शासन १२ ६ १७
 जड़ा, एक रानी १११
 तदसोक शासन १६१ *
 त्रिगर्तपठ मथाराज्य ७२
 (द)
 दक्षिक गणराज्य ७२
 दंडनायक १४२
 दंडवाणिक १७५
 दुरापराधिक १४३

शान्ति १५०
 शान्ति मन्त्रालय ७७
 शिक्षण की अनुमति २१२ C
 शीर्षनक्षत्र, शान्ति पर १२ १३
 दुर्गापत्र १४२ :
 दुर्गापत्र १४२
 दूत, स्थायी या न २२१, इनकी श्रेणी
 २२२, इनकी अक्षयता २२३
 देशपत्र ५०, २३५
 देशपाल, राजाका ५५-६, अन्यदेशों
 से ६०
 देशपत्र, कल्याणस्थान, फानून नहीं,
 ३३ १००
 शीत, शिवालय १३७ C
 दार्शनिक १४०
 शास्त्र १४० १४२
 शास्त्र १२, २२२

(घ)

धर्मनिरालय राज्य २६ ३२
 धर्ममहामन्त्र १२०, १५०
 धर्मसुद्धान्वय, २१३ २२०
 धर्मसुद्धय ६१
 धर्मसुद्धय, राज्य का उद्देश्य होने
 से परिणाम २७ C
 धर्मसुद्धय २२
 धर्मसुद्धयकाल १४८
 धर्म १३२

(न)

नगर कर १०४
 नागरिक, इनकी श्रेणी ३८, इनमें से
 ३३

विद्येपाधिकार ३८, और विदेशी
 ३२ और क्षमानाधिकार ४० २
 नाहू १६३
 नारायणशक्ति और स्वर्णपुर १२
 निरीक्षण शीत १३० C
 निरीक्षण मूल २२२
 नातिमयूष १०
 नृत्य, देशों राजा
 नीतिशा १४३
 न्यायकरणीक १४८
 न्याय दानाधिकार, सामपचायतों ७
 १७६ C
 न्याय विभाग १४८
 न्यायालय १४८
 नवविधान, भारतका और प्राचीन
 भारतीय शासनप्रवृत्ति, राजाओं
 की लोकप्रमाणों होने की भाष
 ३४३ २, सामपचायतोंक
 निरालय अधिकार व शरणा १४२
 ३, व्यवस्थाओं की अधिक व्यवस्था
 ता २४४, जन्मसिद्ध विद्येपाधिकार
 का निर्मूलन १४५, सुदृढ़ केंद्रीय
 सरकार की आवश्यकता २४०
 पंचमण्डला १७२
 पञ्चित धर्ममन्त्री १४०, १४६-२०,
 २३६ ७
 पण्डित १४७
 परव्यय १४१
 पराक्रमी ११३
 पराक्रम, प्रवृत्ति ३

२६६

परिमिताथदूत २२२
पशुपालन पर कर १०४
पाटलिपुत्र का शासन १६६ ७
पाण्डिनि निर्दिष्ट गणराज्य ७५

पाषाणक १५३

पाठागल, एक रानी १११

विश्वन, एक प्रयकार ३

पुरावचायत १६२ ६

पुरवाक १६३

पुरशासन १६३ २

पुरकुलस राजा, अधदेव २६

पुरोहित, इसका राज्यशासन पर असर

२१२, ११६ ७ इसका मन्त्रिमण्डलमें
स्थान ११०, इसका काम ११६ ७

इसवाक १६३

बोद्धिचिकल पृष्ठ २२४ ५

पौरजालपदसना, न रामायण में १७

न; न स्मृतियों में, ११ १००, न

मृषकटिक में १०३, उसके तथा
कवित्त अधिकार १०२ ६, शिखा
लेखों में अनुबिलखित १०२ ६

प्रतिनिधि, एक मन्त्री ११८

प्रतिनिधि, मधुराज्य का नियंत्रक २२४ २;

सामंतों के २२२

प्रतिनिधि पदति २१८, २४१

प्रतिहार १५०

प्रधान मन्त्री ११८

प्रमाता १४२

मधुराज्य वैदिक काल में इसके सामंतों
से संबंध २१४ २, इससे सामंतों

का नियंत्रण २२२ २९

महाविवाक १२०, १४८

प्रांतीय शासन १५४ ७

प्रादेशिक विभाग १२३ ४

प्रादेशिक सरकार १२७

(घ)

बलि १८८ ।

बहुदत्त, एक प्रयकार १

बहुधापक, यौधेयों की शाखा ७।

बुद्ध का गणों को उपदेश २४०

बुनकरो पर कर २०४

महागुप्त गणराज्य ७५

महा, एक प्रयकार २

महाजन, इनका राज्यपर असर ३० २,

द्वित्रियों की अपेक्षा इसकी स्थिति

३१ २, इनकी कानूनी सहूलियतें

४० १, २४५; कर्तों से विमुक्ति

१९२ १, इनकी मन्त्रि मंडल में

संख्या ४१

महाश्वपति १४१

मागधुक १८८

मुक्ति १२१ ५४

मृतोपासप्रत्याय २०२

मूमिकर, इसका दर १९४ ६ इसमें

दूट १६६, मनाम से या नगद से

१२६ ७, न लुहाने के द्विय फल

१६७

ममिषामित १९८ २०१

(म)

मण्डल पदति २१६ ७

महाविद्यार ८० १, १५ २३८ ।
 मन्मथराज्य ७६, १४४
 मयुक्क वृद्ध स्वामित्व २१०
 मन्त्री, इनका महत्त्व १०८ ११० इनकी
 योग्यता १२६ ६ इनके अधिकार
 ११६ इनके परिपत्र को कार्य
 प्रणाली १२७ ४ इनके राजाज्ञाओं
 का फेर विचार १२३ ४ इनका
 रामा पर प्रभाव १२९ ३२ इनकी
 नियुक्ति १२८ ६, विभागध्यक्षों
 से प्रवृत्त १३९, इनमें माहानों
 की संख्या १२८ कुल मन्त्रियों की
 संख्या ११४ ५ विविध मन्त्रियों के
 विभाग ११६ २१, इनके दर्शक
 १२४ वैदिक युग में ११० ११
 ऐतिहासिक युग में ११२ ३,
 प्रांतिक शासन में ११३ ४,
 मंदिर संपत्ति प कर १९३ ४
 मर्यादा युग १४२
 महद्वाराशाह्य २१, ७८
 महत्तर १७३
 महत्तराधिकारी १७३
 महत्त्व १७३
 महत्त्व विभाग १२०
 महापट्टकिक १३३
 महाभनसंसमत्, प्रथम शाना १३
 महाप्रचददनायक ११६, १४१
 महामतीदार १४०
 महाशकाधिकृत ११६, १४१

महामात, शक्तिपूर्व में राज्यशास्त्र
 प्रणेताओं का दृष्टिकोण २, इसमें
 चर्चित राज्यशास्त्रविषय ४
 राज्यसंपत्ति पर ११ और नृपनिर्वा
 चन ४९ ।
 महामात्र १२१
 महाप्रत्य १२०
 महामुद्राध्यक्ष १४४
 महाध्यक्षपति १४१
 महारथपति १४१
 महासधिविभाहक ११६, १४०
 महासेनापति १४१
 मातृय -दाय १२
 मातृमंत्री १२१, १४४
 मातृव गणराज्य २१, ७६ ७
 मित्र २४
 मुद्राधिप १४०
 मौल्यल १४२
 मौर्ययुग शासनपद्धति २३३ ९४
 युक्त ६
 युद्धकारण २१२ ११६
 युद्धमन्त्री ११९
 युवराज, इसकी शिक्षा २२, रतिर्महत्त्व
 में ११०
 यूनानी इतिहासकार और गण
 संत्र ६१-७०
 वीधेय गणराज्य ७५ ६
 (२)
 राष्ट्रक १२०-८
 रत्नमंडागाराधिप, १४२

रानी १३० २
 एकाकार, प्रकारों १११
 एकाधिकार १४१
 राजकवि १४१
 राजकुमारी १४१
 राजनीतिकोश १०
 राजनीतिकार १०
 राजमहलविभाग १४०
 राजवैद्य १४१

राजा, उसके पद की शक्ति ४६ ७
 उसकी निर्वाचन प्रथा ४८ ५१ उसके
 अधिकार व प्रतिष्ठा २९ ६ उसका
 देवत्व २६ ६०, २४१ धर्मरक्षा ६६१
 प्रशासनिक ६२ प्रजाशासी या विधस्त
 ६२ उसके अधिकारों का नियंत्रण
 ६३ ७, २४१, २४४

राज्य उसके शक्तिपर विचार ११ ६,
 के प्रकार १७ ११, उनके सच
 २०, संविधान राज्य २०
 प्रकार २१ जनहितकारी संस्था,
 न दानकारी २० उनके भग - ३
 भयैव, धर्मैव कहीं नह देय
 के किये आवश्यक २६, उसके
 शक्ति २७ ८ कहीं नह धर्म
 निर्वाहित था ७ उसके कार्यक्षेत्र
 ३३ १७ और स्वतंत्र स्वतंत्रता
 ३५ ३६ उसके प्रति कृतार्थों के
 आधार ४४ ५ उनके क नू यनाने
 का अधिकार १३६ ८ उसके धारों के
 क्षेत्र १९०-२०६, उसके शक्ति

दीरा २११ १३ उसका स्थायी
 कोष २३६ १
 राज्यशास्त्र के निर्माता २, उसके
 मौलिक प्रयोग के उत्तरदाता १
 अभाव ७ ६

राज्यसच २१
 राज्यावस्था ११७ ८, २२८
 रामचन्द्र पत्र, अमृत्य १०
 रामायण और नृपनिर्वाचन ४९ ४०
 और राजानुपद समा ९७ ८
 रानी, उसके अधिकार २४, रत्नमठ ४
 में १११

राष्ट्र, एक राज्यविभाग १५७
 राष्ट्रवर्मा २० १, ७६
 रूसो १२
 रेजिस्ट्रार २२४ ५

(ल)

द्विध्वनि गणना २१, ७८ १
 लुप्त प्रथम राज्यशास्त्र पर २ ७
 लेखक १३५-६
 डॉक, रजिस्ट्रार पर १४ १२
 खोचमभा, केंद्रीय २२ ६, प्रादेशिक
 १५८, जिन्हेम १६० तदसिद्ध में
 १६३, पुरी में १६५ ७

(व)

वर्णव्यवस्था, उसका शासन पद्धति पर
 असर ३० २, २४५
 वरनाथ १४२
 वाणिज्यविभाग १४७
 वातावरण, एक प्रकार ३

जनानुक्रमिका

वारिक १६२

विकेंद्रीकरण का कारण व परिणाम २४२

विभिन्नीयु को आक्रमण की अनुमति २१५-७

विद्य, विद्वत्समा ३२

विदेशियों की स्थिति व अधिकार ३९ ४०

विदेशगणराज्य ७८

विद्रोह की अनुमति ८, ६२

विषयों के दस्तावेज २११

विधिनियम बनाने के अधिकार १०९ ८

विनयस्थितस्थापक १२०, १२०

विनागाध्यक्ष, विविध, उनके कार्य

और नाम १३६ ५०

विराट, प्रथम राजा १२

विषीताध्यक्ष १४४

विश्व १७-८, २३१

विश्वपति २३१

विश्वपति १५९ ६१

वृद्धभूमि २१०

वृद्धलोक १३८

वृद्धि गणराज्य ७१

वैदिक शासन, पद्धति २३१ २

वैराज्य १८ २०, ७३

व्यय, राज्य का १११ ३

व्ययकाय, महामात्र, १४६

व्यवसाय, राज्यद्वारा चलाये जाने वाले

११०

(घ)

यकजुपाय राज्यपद्धति २३५

नक्षत्रगण ११६ ७

शास्य गद्यराज्य ७८

शासनकार्यालय १३४ ६, २३४ १, ७८
का निराध्यक्ष और नियंत्रण कार्य
१३८, उसके सदेशवाहक १३८

शासन सरयाओं के प्रकार १७-२१

शासनद्वार दूत २२२

शिरोरक्षक १४०

शुक्रनीति ३ १०

शुक्राध्यक्ष १४७

शुद्धी पर अभाव, १४१

शौचिक २०२

श्रमणमहामात्र ११०, १२०

शक्ति और कर ११२ ३

(घ)

शुद्धि १४५

(स)

सचिवालय तंत्र १३०

सदेशवाहक १३८

सह प्रकृति २३५

सहाय राज्य २३

सम, वैदिक ३१ ०, महामात्र मान का

१०३ १

समय, राज्यव्यवस्थाओं, कानून नहीं

१०० १

समाहती १८८

समिति, वैदिककाशीन केंद्रीय लोक

समा १० ३, उसके अधिकार ६५,

दस्ता निरोपण २३३, २६१

संसार १२०

समिति कुटुंब पद्धति व सामोपनिधि १४

संमिश्रित राज्य २१-

सम्राट्, उसका सामंतों पर नियंत्रण
२१४ ६, उस पर सामंतों का
प्रभाव २२८

सहमति सिद्धांत १४

सामंत, उनके प्रभु राज्य से संबंध,
वैदिककाल में, २१४ ५, उनकी
श्रेणी २२३ ४, उनके सम्राट् का
नियंत्रण २२६ ८, २४६ ७

साम्राज्य का स्वरूप २१७ १८, २४६ ७

साहणीय १४२

सीमाक्रमकर १४५

सीमाप्रदाता १४२

सुराकर २०४

सुराण्य १४६

सुत्मान २१८, २२४

सुवर्णाण्य १४७

सूत, रत्निमण्डल में १११

सुराण्य १४६

सेनापति, रत्निमण्डल में १११, १४१

सेनाविभाग १४१ ३

सौवर्गोद्धारिण १५०

स्त्रियो और राज्य संचालन २३ ४

स्थायी कोष २१० १

स्वदेशानिर्माण ४२ ४४

स्वराट् ७३

स्वराज्य १८

स्वणयुग ११ १५

(६)

दृष्टपति १४७

दुर्ष रामा और निर्वाचन २० १

द्वस्यण्य १४१

द्विरयय सामुदायिक १४५

हॉलस, राज्योपति पर १४ १२,

परिशिष्ट ७

शुद्धिपत्र^१

पृष्ठ	पक्ति	अशुद्ध	शुद्ध
१	३	के	की
३	४	की	का
७	६	हा	हो
७	७	पधानता	प्रधानता
८	७	वक	सेवक
९	१०	आये	आर्य
१२	पादटिप्पणी २, पक्ति २	शज्य	राज्य
"	"	च	घ
"	"	धमेंणैव	धमेंणैव
१६	२५	वणन	वणन
१७	शीर्षपंक्ति से	३ निकाब्धिप	
१८	१	सस्था	सस्थाएँ
१८	२६	स्वराज्य	साम्राज्य
१९	१०	राजम मीमा	राज्य सीमा
१९	२०	दा	हो
२१	१८	सयुक्त	सयुक्त
२१	२१	शोय	शाय
२३	१४	प्रकृतिथो	प्रकृतिथो
२४	पादटिप्पणी १	विमानो	विमानो
३०	२०	म्राहणो	म द्राणा
३५	६	सुमगटित	सुसगटित

१ स्वरमाला के टाइप पिसे हुए होने के कारण बहुत जगह व ठोका से नहीं पठे हैं। उन मक्का समानरा इस शुद्धिपत्र में नहीं किया गया।

१०२

पृष्ठ

३९

"

"

४०

४०

"

"

४२

४३

"

५४

५६

५७

५९

६४

६५

६६

६८

पंक्ति

२

४

११

१८

२४

२८

३१

१

२२

पादटिप्पणी १

२

२०

१०

१८

१५

१८

२४

८

९

पादटिप्पणी १

६९

७०

"

७१

७२

७३

७४

२५

"

१३

२

पादटिप्पणी १

पंक्ति २

४

५

१७

परिशिष्ट •

अशुद्ध

उहाकर

युग

परदेशिया

घरन

न्यवस्था

प्रयत्न

वृत्ति

साय

तिरोघ

९० ० १३९ १६०

वडे

मस्तिक

देवो

वडे

स्कार

के

निमग्न

योधेय

या हातियाँ

मॅक्किडड

पागिपद

हाय

घग

माने

मेगाभयीन

राजपायैष

शुद्ध

उठाकर

पूग

परदेशियों

घरन्

न्यवस्था

प्रयत्न ।

वृत्ति

साय

विरोघ

पृ० १५९ १६०

वडे

मस्तिक

देवो

वडे

स्कार

की

नियंत्रण

योधेय

भा'तियाँ

२ मॅक्किडड

पागिपद

हाय

वग

याने

मेगास्थानोस

वैराजपायैष

पार्थ

अपनी

जिनकी

पार्थ

अपना

जिनकी

शुद्धिपत्र

पृष्ठ	पक्ति	अशुद्ध (Republic)	शुद्ध (Republic)
७७	१९	माने	याने
७७	२६	लेल	लेन
८२	पादटिप्पणी २	तो	लो
८८	१५	लोक	लोग
९२	१५	अशुद्ध	शुद्ध
९४	पक्ति	छोड़े	छोड़
९२	२०	उपरि	उपर
९३	२१	परिवर्तित	परिवर्द्धित
९६	४	फरस	फरद
९९	पादटिप्पणी २ पक्ति-२	मूल	मूळ
१०२	५	बैधानिक	वैधानिक
१००	११	प्रकर	प्रकर
१०३	५	मृच्यकटिक	मृच्यकटिक
१०३	१३	ने	ने
१०७	११	परामश	परामर्श
१०८	११	गोबिन्दवन	गोविन्दवन
१११	१५	घर्षमक्षामात्य	घर्षमक्षामात्य
१२०	२१	० स्थापक,	स्थापक
१२०	२२	सर्व	सर्व
१२७	२१	पॅट्रिय	पॅट्रिय
१२८	१५	उपरि	उपर
१२९	१६	शैल्या	शैल्या
१३२	१३	फर्षत्वशास्त्रा	फर्षत्वशास्त्रा
१३३	५	'समाप'	'समाप'
४०	१९]]
४१	शीर्षपंक्ति	राजेश	राजेश
४१	१		
१४२	पादटिप्पणी दो के नीचे	मुनाका खोरीको	मुनाका खोरीको
१४७	१८		

पृष्ठ १४८ पादटिप्पणी पं ३ 'भाषाम्' ने सप्तम सवी मे, प ३ भा ११ पृ १०७' पढो
 प ४, 'इ' अँ भा १६ पृ २०८, इ अ भा ४ पृ १६०, भा १० पृ ४७९' पढो

१४९	शीर्षपक्ति	जिम्मेदारी	१४९	जिम्मेदारी
१४९	१९	फारवाई		कारवाई
१५०	१	वेवात्तर		देवोत्तर
१५१	३	हावा		होवा
१६१	११	मनुका ४		मनु का*
१६१	१७	द्विता		सद्विता
१६४	६	र		पुर
१६४	१६	Work		Works
१६७	पादटिप्पणी १	कवि चोल		दि चोल
१७३	पादटिप्पणी ८			
	पक्ति १			
१७८	२६	भूमि		भूमि
१८३	१	सुदधान		सुदधाने
१८८	१	वैदिक		वैदिक
१८९	८	पापण		पोपण
१९१	५	भलना		मूळना
१९३	३ भ	३ भ		इ म
१९६	फूटनोट ४	भूमिकर		भूमिकर
१९६	२०	विवरण		विवरण
२०९	२३	अधिपदाश		अधिपदाश
२१४	३	वैदिक		वैदिक
२१७	२६	महीव प्रतिमुष्टस्य		गृहीवप्रतिमुक्तस्य
२२१	फूटनोट १	यातयात		यावायाव
२२७	८	समाट		सम्राट्
२३०	४	सनक		सनके
	१४	निपपद्य		निपपद्य
	१५			

पृष्ठ	पक्ति	अशुद्ध	शुद्ध
२३०	२३	फम	फम
२३३	६	विकासित	विकसित
"	१२	का । दर्जा	का दर्जा
२३४	२८	फालिय	फालिय
२३५	१८	फा	फा ।
२३५	२५	के	६ थे
२३६	२७	जगलों	जगलों
२३७	२२	दुःपरिणाम	दुष्परिणाम
२३९	१३	सुयोग्य	सुयोग्य
२४०	अन्तिम	वधानिक	वैधानिक
२४१	२८	निमंत्रित	नियंत्रित
२४२	११	परिपाटिका	परिपाटी का
"	१९	इसके	इसकी
"	२३	प्रतिनिधी	प्रतिनिधि
२४५	अन्तिम	का	को
२४७	१४	लोक	लोग
"	२४	या	या

प्रस्तुत ग्रंथकार के अन्य ग्रथ

- | | | |
|----|--|-----------|
| 1 | Towns and Cities in Gujarat & Kathiawar 1926 | Out of pt |
| 2 | Village Communities in Western India, 1927 | " " " |
| 3 | Rashtrakutas and their Times, Oriental
Book Agency, Poona 2 | Rs 8 8 0 |
| 4 | Education in Ancient India, 3rd Edition
(in Press) Nandkishore Bros Benares | Rs 4 8 0 |
| 5 | Position of Women in Hindu Civilisation,
Culture Publication House, Benares Hindu
University, New D/2 1938 | Rs 7-0 0 |
| 6 | Silaharas of Western India, Publishers
as above, 1936 | Re. 1 0 0 |
| 7 | Benares and Saranath Past and Present,
Publishers as above | Re 1 4 0 |
| 8 | Hindu Scriptures and Social Reform 1931
Publishers as above | 0 4 0 |
| 9 | The Age of the Vakatakas and the Guptas,
Motilal Benarasi Das, Lahore,
(now Benares,) 1946 | Rs 8 8 0 |
| | In Press | |
| 10 | State and Government in Ancient India | |
| 11 | Catalogue of the Gupta Coins of the Bayana
Hoard, with 36 Plates. | |
| 12 | Ancient Indian Numismatics with about 200
Plates | |

